

Öffentlichkeitsbeteiligung bei diskursiven Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene: potenzielle Ansätze zur Nutzung von Risikokommunikation im Rahmen von e- Government

Dopfer, Jaqui

Veröffentlichungsversion / Published Version
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dopfer, J. (2003). *Öffentlichkeitsbeteiligung bei diskursiven Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene: potenzielle Ansätze zur Nutzung von Risikokommunikation im Rahmen von e-Government*. (sofia-Studien zur interdisziplinären Institutionenanalyse, 03-4). Darmstadt: Hochschule Darmstadt, FB Gesellschaftswissenschaften und Soziale Arbeit, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-387077>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Öffentlichkeitsbeteiligung bei diskursiven
Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene**

Potenzielle Ansätze zur Nutzung von Risikokommunikation im
Rahmen von e-Government

Jauqui Dopfer

Sofia Diskussionsbeitrag
zur Institutionenanalyse
Nr. 04-03

ISSN 1437-126X

ISBN 3-933795-60-5

Kurzfassung	4
1 Einleitung	6
1.1 Problemstellung	6
1.2 Untersuchungsrahmen und erkenntnisleitende Fragestellungen	8
1.3 Methodik und Vorgehensweise	11
1.4 Verfahrensauswahl	12
1.5 Aufbau der Untersuchung	16
2 Kriterienraster zur Beurteilung mediativer, internetgestützter Beteiligungsverfahren	17
2.1 Anforderungen an das zu erstellende Kriterienraster	17
2.2 Kriterien anhand der Erwartungen der Konfliktparteien an informelle, internetgestützte Beteiligungsverfahren	19
2.3 Relevante Kriterien aus Sicht der Verfahrensverantwortlichen	23
2.4 Kriterienraster zur Beurteilung mediativer, internetgestützter Konfliktlösungsverfahren	26
2.4.1 Transparenz	27
2.4.2 Partizipation	28
2.4.3 Einflussnahme	29
2.4.4 Glaubwürdigkeit	30
2.4.5 Ausgewählte Kriterien und Reichweite des Kriterienrasters	31
3 Auswertung mediativer, internetgestützter Konfliktlösungsverfahren	33
3.1 Inwieweit werden Erwartungen der Akteursgruppen an informelle Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene erfüllt und welche Hemmnisse bestehen?	33
3.1.1 Bürger	34
3.1.2 Forumsmitglieder	38
3.1.3 Staat/Politik	40
3.1.4 Vorhabenträger	42
3.2 Eignung mediativ ausgerichteter, informeller Verfahren für die Konfliktlösung auf regionaler und überregionaler Ebene	43
3.2.1 Zugang zum Verfahren	44
3.2.2 Durchführung des Verfahrens	45
3.2.3 Durchführung eines „Dialogs mit der Region“	47
3.2.4 Verbindlichkeit der im Verfahren erzielten Ergebnisse	48
3.3 Die Nutzung des Internets im Rahmen der Verfahren	52
4 Potenzielle Lösungsansätze für diskursive Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene	56
4.1 Potenzielle Ansätze zur Beteiligung der Bürger an informellen Entscheidungsfindungsverfahren	60
4.1.1 Die Öffnung mediativer Beteiligungsverfahren für eine direkte Beteiligung der Bürger auf regionaler Ebene	60
4.1.2 Vorphase zur Klärung von Motiven und Intentionen der Bürger hinsichtlich des geplanten Verfahrens	62
4.1.3 Einbindung von Bürgern und Öffentlichkeit bei der Verfahrenswahl, –gestaltung und Durchführung	63

4.2	Potenzielle Ansätze zur stärkeren Einbeziehung der Bürger in die hoheitliche Entscheidungsfindung	63
4.2.1	Der "Nutzwert" von Bürgerbeteiligung für Entscheidungsträger	64
4.2.2	Aufbau von e-Participation-Strukturen im Rahmen von e- Government	66
4.3	Verzahnung von informellen und hoheitlichen Verfahren	67
4.3.1	Kooperation zwischen Bürgern, Verfahrens Stakeholdern und Entscheidungsträgern	67
4.3.2	Verfahrensstrukturelle und institutionelle Ansätze bei informellen Verfahrenen	67
4.3.3	Strukturelle und institutionelle Ansätze bei hoheitlichen Verfahren	68
4.4	Medientechnische, informations- sowie kommunikationswissenschaftliche Ansätze	72
4.4.1	Medienverschränkung zur gestuften Einflussnahme	72
4.4.2	Partizipationsorientierte Informationsangebote	73
4.4.3	Internetbasierte Auswertungs- und medienbasierte Rückkopplungsprozeduren	75
4.4.4	Die Berücksichtigung neuer Kommunikationsmuster und -formen	75
5	Ergebnisse und Ausblick	77
6	Zusammenfassung	86
	Abkürzungsverzeichnis	90
	Glossar	90
	Literaturverzeichnis	93
7	Anhang 1: IFOK 2001 (Bericht im Auftrag von sofia)	100

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	
Vorgehensweise bei der Erstellung eines Kriterienrasters zur Beurteilung informeller, internetgestützter Verfahren (Quelle: eigene Darstellung) ..	19
Abbildung 2:	
Reichweite des Kriterienrasters (Quelle: eigene Darstellung)	33
Abbildung 3:	
Organisationszusammenhänge, Regelungskontexte und beteiligte Akteure im Rahmen informeller Beteiligungsverfahren.....	59
Abbildung 4:	
Verortung von e-Partizipation im Rahmen von e-Government (in Anlehnung an Kaiser 2001, 58)	66
Abbildung 5:	
„Anhörungs-Partizipation“ der Bürger im Rahmen bisheriger (hoheitlicher) umweltrechtlicher Planungsverfahren	70
Abbildung 6	
„Repräsentanten-Partizipation“ im Rahmen zusätzlich durchgeführter, konventioneller Mediationsverfahren („geschlossener Dialog-Prozess“) auf regionaler Ebene	70
Abbildung 7:	
Partizipation der Bürger bei Durchführung eines „offenen“ Mediationsverfahrens auf regionaler Ebene unterstützt durch e-Participation-Strukturen.....	71

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	
Kriterien für die Auswahl der untersuchten Verfahren	15
Tabelle 2:	
Übersicht über Kriterien zur Bewertung diskursiver Verfahren aus Sicht der Verfahrensanbieter	23
Tabelle 3:	
Kriterienraster zur Beurteilung informeller Konfliktlösungsverfahren	31

Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei diskursiven Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene

Kurzfassung

Während noch im ausgehenden 20. Jahrhundert hohe Erwartungen mit dem Einsatz der Neuen Medien hinsichtlich einer Demokratisierung gesellschaftlicher Diskurse und neuer Partizipationspotenziale für Bürger an der politischen Entscheidungsfindung verknüpft waren, macht sich inzwischen Ernüchterung breit. Das Internet wird auch heute noch häufig nur als technisches Hilfsmittel zur Informations- und Kommunikationsübertragung verstanden, welches als strukturelle Ergänzung „realer“ Diskurs- und Entscheidungsprozesse dient. Tatsächlich aber können durch den Einsatz der Neuen Medien zusätzliche, bisher nicht existierende Möglichkeiten für eine fundierte und substanzielle Bürgerbeteiligung, gerade auf regionaler und überregionaler Ebene, erschlossen werden.

Die inzwischen auch auf regionaler Ebene zunehmend eingesetzten informellen, mediativen Verfahren zur Konfliktlösung im Rahmen risikobehafteter Planungsentscheidungen weisen, so das Ergebnis dieser Untersuchung, zwei Hauptproblembereiche auf. Zum einen bieten sie, in der bisher gewählten Konzeption und Ausgestaltung, den Bürgern keinen direkten Zugang zum Verfahren. Die Bürger erhalten nahezu keine Möglichkeiten zur substanziellen Einflussnahme auf Verfahrensinhalte, -prozedere sowie auf die Lösungsfindung im Verfahren. Dies wird bislang auch durch den Einsatz der Neuen Medien nicht behoben. Zum anderen zeichnet sich ab, dass die im Verfahren ausgehandelten Ergebnisse sich nicht oder nur völlig unzureichend in der sich anschließenden hoheitlichen Entscheidung niederschlagen. Damit bleiben nicht nur wertvolle Ressourcen zur Identifizierung der Problemlage und zur integrativen Problemlösung ungenutzt, es gelingt auch nicht, mit den Beteiligungsverfahren antizipierte Effekte im Rahmen der Kontext- bzw. der reflexiven Selbststeuerung zu realisieren.

Mit dem Ziel, eine Weiterentwicklung institutionell ausgerichteter Ansätze auf Praxis-ebene voranzutreiben, werden im Rahmen dieser Studie potenzielle Lösungsansätze auf Verfahrensebene diskutiert. Dies erfolgt unter Berücksichtigung rechtlicher Implikationen sowie der Handlungslogiken, Motive und Intentionen der beteiligten Akteure und zielt auf eine Verbesserung der e-Government-Strukturen. Hierbei zeigt sich, dass eine Öffnung informeller Beteiligungsverfahren für eine Teilhabe der Bürger auf regionaler Ebene ausschließlich durch den (gezielten) Einsatz Neuer Medien realisierbar ist. Allerdings erfordert dies eine grundsätzlich neue Herangehensweise nicht nur bei den durchgeführten Beteiligungsverfahren sondern beispielsweise auch bei der Konzeption von Informations- oder Kommunikationsangeboten.

Chancen für eine Verbesserung der Nutzung der erzielten Ergebnisse aus den informellen Verfahren im (hoheitlichen) Entscheidungsprozess sowie die Erschließung von Potenzialen im Sinne einer stärkeren Selbststeuerung von gesellschaftlichen Teilsystemen werden in einer stärkeren Verzahnung von informellen und hoheitlichen Verfahren ausgemacht.

Voraussetzung hierfür ist nicht nur die Einrichtung geeigneter Strukturen, sondern vor allem auch die *Bereitschaft* der Entscheidungsträger, die Bürger an der Entscheidungsfindung partizipieren zu lassen, sowie die Gewährung von Beteiligungsmöglichkeiten und *-rechten*, die über die bisher in den hoheitlichen Verfahren gewährten hinausgehen.

1

Einleitung

1.1

Problemstellung

Entscheidungen zur Ausbringung gentechnisch veränderten Saatguts, zur Erweiterung von Flughäfen oder auch über die weitere Nutzung der Atomenergie haben - ungeachtet ihrer jeweils spezifischen Tragweite - eines gemeinsam: Sie bieten für die gesamte Gesellschaft und für einzelne Interessengruppen sowohl Chancen als auch Risiken. Damit befindet sich die Gesellschaft in einem Dilemma. Einerseits gelten technologische Neu- und Weiterentwicklungen und der Ausbau bestehender großer technologischer Infrastruktursysteme als Motor für wirtschaftliches Wachstum und soziale Entwicklung, andererseits besteht die Gefahr, dass von ihnen Risiken ausgehen, die zu einer Beeinträchtigung der Umwelt und zur Gefährdung menschlichen Lebens führen können. Ziel einer demokratischen Gesellschaft muss also sein, im Rahmen eines sogenannten Risikodiskurses zwischen allen Betroffenen bzw. Interessengruppen immer wieder neu auszuhandeln, welche Maßnahmen als notwendig erachtet werden und welche Risiken man dafür in Kauf zu nehmen bereit ist. Aufgrund der hochkomplexen und zum Teil unbekannten Wirkzusammenhänge muss hierbei eine Abwägung stattfinden, obwohl das Ausmaß der Gefährdung und auch der Zeitpunkt des potenziellen Risikoeintritts mit hohen Unsicherheiten behaftet sind.¹

Damit gewinnt der Gedanke einer stärkeren Kooperation zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgern gerade in der Umweltpolitik zunehmend an Bedeutung. Hinzu kommt, dass die klassische hoheitliche Politik steuerungspolitisch immer stärker an ihre Grenzen stößt. So lassen sich beispielsweise auch mittels Lenkungsabgaben nur begrenzt die gewünschten Steuerungseffekte erzielen.² Dies führt dazu, dass die hoheitliche Politik zunehmend durch kooperative Mechanismen ergänzt zum Teil sogar durch diese ersetzt wird.³

¹ Vgl. zu Risikosteuerung u.a. (Gill/Bizer/Roller 1998), zu internetgestützten Diskursen in der Technikfolgenbewertung u.a. (Wienhöfer 2000).

² Vgl. hierzu u.a. (Bizer/Linscheidt/Truger 2001).

³ Siehe zum Paradigmenwechsel im normativen Staatsverständnis ausführlich (Führ 2002), zu Ansätzen deliberativer Demokratie u.a. (Etzioni 2000), (Gimmler 1999), (Etzioni 1997), (Daele/Neidhardt 1996), (Barber 1994), (Habermas 1992), zu neuen Politikansätzen u.a. (Aarhus-Konvention 2001), (Weißbuch EU 2001).

Diese Entwicklung fand innerhalb der letzten 15 Jahre ihren Niederschlag in einer deutlichen Zunahme an informellen, d.h. rechtlich nicht vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren zur politischen Entscheidungsfindung.⁴ Um im Diskurs zwischen den unterschiedlichen Akteuren bzw. Akteursgruppen zu vermitteln und Entscheidungen zu koordinieren, werden (temporäre) „Verhandlungssysteme“ geschaffen, indem beispielsweise alternative bzw. informelle Konfliktlösungsverfahren⁵ – wie Umweltmediationsverfahren – im Vorfeld hoheitlicher Entscheidungen zur Konfliktlösung und Entscheidungsfindung eingesetzt werden. Sie übernehmen damit „Mittlerfunktion“ zwischen den Akteuren und dienen darüber hinaus als gesellschaftliches Steuerungsinstrument, indem die einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme untereinander Kontakt aufnehmen und ihr Handeln in einem Diskurs untereinander abstimmen.⁶ D.h. die deterministische Steuerung durch den Staat wird ersetzt bzw. ergänzt durch Verhandlungssysteme zwischen den betroffenen Akteuren.

Neben den steuerungspolitischen Effekten erhofft man sich durch die Etablierung von Verhandlungssystemen unter Einbeziehung der Bürger eine stärkere Berücksichtigung unterschiedlicher Sichtweisen sowie die Einbeziehung und Nutzung von lokalem Wissen bzw. von Alltagswissen, wodurch angepasste, nachhaltige und damit tragfähigere Lösungen entwickelt werden können. Ferner wird durch die Beteiligung der Bürger, beispielsweise durch eine stärkere Identifikation mit dem Lebensumfeld, auch auf emanzipatorische Effekte abgezielt, wie eine gestiegene Eigenverantwortung der Bürger.⁷

Große Hoffnungen setzen Staat und Bürger dabei in die neuen elektronischen Medien, die zu einem „Demokratisierungsschub“ führen sollen. Durch den Einsatz des Internet – insbesondere in Verbindung mit alternativen Konfliktlösungsverfahren – verspricht man sich einen besseren Informationszugang, einen einfachen Austausch von Wissen und Erfahrungen und neue Formen hierarchiefreier Kommunikation zwischen Experten und Laien und damit eine verstärkte Partizipation der Bürger am gesellschaftspolitischen Geschehen. Die Ernüchterung blieb nicht aus.

⁴ Vgl. zu informellen Beteiligungsverfahren u.a. (Feindt 2001), (Bischoff/Selle/Sinning 2001), (Troja 2001), (Baum/Wilforth (Hg.) 1999), (Beckmann/Keck 1999), (Fietkau/Weidner 1998), (Köberle et al. 1997).

⁵ Unter alternativen bzw. informellen Konfliktlösungsverfahren, werden nachfolgend Verfahren gefasst, die gesetzlich nicht vorgeschrieben sind, sondern freiwillig erfolgen. Den Konfliktparteien wird die Möglichkeit gegeben, sich im Rahmen dieser Verfahren zu beteiligen und zu einer einvernehmlichen Lösung der Konflikte zu gelangen. Informelle Konfliktlösungsverfahren werden meist zur Vorbereitung hoheitlicher Entscheidungsverfahren eingesetzt, sind aber in keinem Fall für die hoheitlichen Verfahren rechtlich bindend.

⁶ Zur Steuerungsdiskussion s. (Feindt 2001), zur dezentralen Kontextsteuerung z.B. (Wilke 1992, 57ff u. 127ff), zu Kontextsteuerung mittels Internet (Werle, in: Büllingen (Hg.) 1996). Zu informellen Beteiligungsverfahren als Instrument der Kontextsteuerung s. u.a. (Huebner 1997).

⁷ Vgl. hierzu (Fürst/Scholles/Sinning 2001).

Trotz enormer zeitlicher, personeller und finanzieller Aufwendungen führten die Konfliktlösungsverfahren in vielerlei Hinsicht nicht zu den erwünschten bzw. erwarteten Ergebnissen. Die Teilnahme an sogenannten „Chat-“ oder Diskussionsforen großer Demokratie-Projekte und Mediationsverfahren im Netz ist gering und gestaltet sich schleppend. Daraus zu schließen, dass Bürgerinnen und Bürger „politikverdrossen“ sind oder lediglich „Infotainment“ suchen, greift aber zu kurz, wie Auswertungen von überregional bedeutsamen Umweltmediationsverfahren im Rahmen dieses Projektes zeigen.

Ein weiterer Kritikpunkt an informellen Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene ist, dass die Verfahren als Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme oder Hinhaltetaktik durch die Politik missbraucht werden (können). Problematisch ist hierbei insbesondere, dass den Betroffenen häufig suggeriert wird, an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt zu sein, tatsächlich aber eine Bindung der hoheitlichen Entscheidung an die Ergebnisse aus den informellen Verfahren nicht erfolgt und auch rechtlich unzulässig ist.⁸ Auch zeigen erste Ergebnisse auf regionaler Ebene, dass Steuerungseffekte im Sinne einer Selbststeuerung kaum erzielt werden (können), da die Bürger nicht direkt – sondern höchstens indirekt über Repräsentanten von Verbänden und Initiativen⁹ – in die Verhandlungen einbezogen werden und somit ein „Mittragen“ der Entscheidung durch die Bürger im Wesentlichen nicht zu erwarten ist. In wieweit diese Kritikpunkte berechtigt sind und ob und welche Möglichkeiten bestehen, den Einsatz informeller Verfahren effektiver zu gestalten und die Akzeptanz und Tragfähigkeit der erzielten Ergebnisse zu verbessern, ist Gegenstand dieser Studie.

1.2

Untersuchungsrahmen und erkenntnisleitende Fragestellungen

Im Rahmen der Untersuchung wird der Frage nachgegangen, inwieweit informelle Beteiligungsverfahren¹⁰ auf regionaler und überregionaler Ebene zur Vorbereitung oder Unterstützung hoheitlicher Verfahren sinnvoll und zielführend einzusetzen sind, welche Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger und die Öffentlichkeit im Rahmen dieser Verfahren bestehen und welche Ansätze sich ggf. zur Optimierung abzeichnen.

⁸ Vgl. hierzu (Lewin 2002).

⁹ Z.B. werden die Bürger auf regionaler und überregionaler Ebene in informellen Beteiligungsverfahren – wenn überhaupt – lediglich über Repräsentanten von Bürgerinitiativen oder Umweltverbände einbezogen (vgl. Mediationsverfahren Ffm, Mediationsverfahren Wiener Flughafen, Regionales Dialogforum Frankfurt) oder die Bürgerbeteiligung wird auf auf einzelne Kreise beschränkt (vgl. Projekt akEnd).

¹⁰ Informelle Beteiligungsverfahren werden nachfolgend synonym mit (informellen) Konfliktlösungsverfahren verwendet oder auch nur kurz als Verfahren bezeichnet. Sie umfassen damit (informelle) Konfliktlösungsverfahren, wie Mediationsverfahren bzw. mediativ angelegte Verfahren sowie (moderierte) Beteiligungsverfahren, die weniger konfliktbeladen sind und der Problemlösung dienen.

Dazu erfolgt eine Auswertung und Bewertung aktuell durchgeführter, informeller Beteiligungsverfahren auf regionaler und überregionaler Ebene anhand eines eigens entwickelten Kriterienrasters.

Der Blick auf die informellen Verfahren wird dabei deutlich weiter gefasst als bislang üblich. Bisher stehen in der Literatur vor allem die Verfahrensdurchführung und die Ergebniserzielung *innerhalb* der Verfahren im Blickpunkt des Interesses, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass die Berichte zu den Verfahren überwiegend von den Verfahrensanbietern selbst verfasst werden.¹¹ Dies bedingt eine mehr oder weniger starke Fokussierung auf die Verfahrenserfordernisse und zielt auf das Setting zur Lösungsfindung *innerhalb* des Verfahrens ab.¹² Auch die Beurteilungen von informellen Verfahren bzw. ein Screening von verschiedenen Verfahren durch externe Experten basiert häufig auf der Auswertung der Gutachten der Verfahrensanbieter selbst und wird häufig ebenfalls durch (externe) Verfahrensanbieter durchgeführt¹³, wodurch zwangsläufig die Sicht der Verfahrensanbieter dominiert. Im Rahmen dieser Studie soll nun neben der Verfahrensdurchführung und Ergebniserzielung *innerhalb* der Verfahren auch der *Zugang zum Verfahren* für die Betroffenen und Interessierten betrachtet werden. Darüber hinaus wird diskutiert, wie eine stärkere Nutzung der Ergebnisse aus informellen Verfahren in den hoheitlichen Verfahren zu erreichen ist (Stichwort: „Transfer“¹⁴ der Ergebnisse).

¹¹ Vgl. dazu u.a. Mediationsverfahren „Ffm-Flughafen“ (Mediationsbericht 2000) und (Mediationsdokumentation 2000), Mediationsverfahren „Gasteinertal“ (Fluchner et al. 2001).

¹² Neben der Fokussierung auf Verfahrenserfordernisse besteht bei einer Bewertung durch Verfahrensanbieter grundsätzlich auch die Gefahr einer fehlenden Distanz zum Verfahren, nicht zuletzt durch die Notwendigkeit zur weiteren Akquisition in diesem Bereich. Die Mediatoren sind nicht der Umwelt oder anderen Belangen, sondern ausschließlich der Konfliktlösung verpflichtet. Ferner werden sie überwiegend „*von ihnen direkt oder indirekt – über nahestehenden Stiftungen o.ä. – von wirtschaftlichen Anbietern, nicht von Umweltverbänden oder Bürgerinitiativen [bezahlt], die regelmäßig wenig finanzielle Ressourcen besitzen. Zudem müssen sie an Folgeaufträgen interessiert sein.*“ (Krämer 2002, 261 und auch Krämer 2001).

¹³ Vgl. dazu u.a. Evaluationsbericht zur „Öffentlichkeitsbeteiligung zur Lärminderung in Ravensburg“ (Keck 2001), Evaluation internetgestützter Diskurse zur Innovations- und Technikanalyse (IFOK/ITAS 2001), Evaluationsbericht Projekt: Mediation in Umweltkonflikten (Mediator/DBU o.D.).

¹⁴ Transfer wird hier in Anführungszeichen gesetzt, um deutlich zu machen, dass es sich bei einem Transfer der Ergebnisse aus informellen Verfahren in die hoheitlichen Verfahren nicht um eine direkte Übernahme der Ergebnisse handelt. „Transfer“ bedeutet hier lediglich die Weitergabe von Informationen aus dem informellen Verfahren in das hoheitliche Verfahren, mit dem Ziel einer besseren Nutzung der in informellen Verfahren erzielten Ergebnisse.

Im Rahmen des *Zugangs zum Verfahren* spielen nicht nur prozedurale und medientechnische Belange, sondern auch motivationale Aspekte eine Rolle, wie „Welche Motive bestehen für eine Teilnahme bzw. für eine Verweigerung der Teilnahme?“ oder „Welche Intention verfolgt ein Akteur mit seiner Teilnahme bzw. der Verweigerung seiner Teilnahme?“. Aus den Antworten hieraus ergeben sich Anforderungen an das Setting, an die zu wählenden Strukturen und an das Procedere der Verfahren selbst. Denn die Motivation zur Teilnahme am Verfahren hängt nicht unwesentlich von den gewährten Einflussmöglichkeiten ab. Auch ist von grundlegender Bedeutung, ob Einflussmöglichkeiten lediglich hinsichtlich der Entscheidungsfindung im informellen Verfahren oder auch auf die antizipierte hoheitliche Entscheidung bestehen bzw. gewährt werden.

Da sich ein direkter *Transfer* der Ergebnisse in die hoheitlichen Verfahren, d.h. eine direkte Übernahme der in den informellen Verfahren erzielten Ergebnisse rechtlich verbietet (vgl. Kap. 3.2.4), stehen vor allem Ansätze im Vordergrund des Interesses, die eine stärkere Verzahnung zwischen informellen und hoheitlichen Verfahren ermöglichen. Hierbei rücken auch die Motive und Intentionen von Seiten der Entscheidungsträger hinsichtlich einer Durchführung von informellen Verfahren sowie einer Teilnahme an den Verfahren in den Fokus. Dies führt dazu, dass die Verfahren nicht länger isoliert betrachtet werden können, sondern auch rechtliche Implikationen sowie die kontextuelle und institutionelle Einbettung der Verfahren zu berücksichtigen sind.

Gerade in Bezug auf die Einbindung sowohl der Bürger als auch der Entscheidungsträger in die Verfahren selbst, d.h. hinsichtlich des Zugangs zum Verfahren sowie des „Transfers“ der Ergebnisse in den Entscheidungsfindungsprozess der hoheitlichen Verfahren ist zu prüfen, welche Potenziale sich durch die *Neuen Medien* ergeben können und welche Ansätze Erfolg versprechend erscheinen.

Unter diesen Aspekten ergeben sich folgende erkenntnisleitende Fragestellungen, denen im Rahmen der Studie nachgegangen werden soll:

Inwieweit werden die Erwartungen der Betroffenen bzw. der Konfliktparteien an die informellen Beteiligungsverfahren erfüllt, welche Hemmnisse bestehen und welche Anforderungen ergeben sich daraus für die informellen Verfahren? (Akteursbezug)

Inwieweit gelingt es, derzeit, die Bürger und die allgemeine Öffentlichkeit bei informellen Beteiligungsverfahren bzw. Konfliktlösungsverfahren auf regionaler und überregionaler Ebene in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, welche Einflussmöglichkeiten werden gewährt und welche Ansätze erscheinen Erfolg versprechend? (Verfahrensbezug)

Inwieweit gelingt es, die Ergebnisse aus den informellen Verfahren in den Entscheidungsfindungsprozess der hoheitlichen Verfahren stärker zu nutzen? Welche Potenziale zur stärkeren Verzahnung zwischen informellen und hoheitlichen Verfahren bestehen und welche strukturellen und institutionellen Modifikationen sind notwendig? (Institutioneller Bezug)

Welche Rolle spielen die Neuen Medien derzeit im Rahmen der informellen Verfahren und welchen Part können die Neuen Medien zukünftig übernehmen? (Medienbezug)

1.3

Methodik und Vorgehensweise

Da die Studie als Vorstudie angelegt ist, geht es nicht darum, generalisierbare oder gar theoriefähige Aussagen zu Einzelaspekten zu erhalten, sondern interessante bzw. vielversprechende Ansätze aufzuzeigen, die anschließend einer vertieften Untersuchung unterzogen werden können. Aus diesem Grund wird ein Mix aus unterschiedlichen Herangehensweisen gewählt, wobei die Methodik der Institutionenanalyse zugrunde gelegt wird. Hierbei werden Hemmnisse und Interdependenzen im Rahmen von informellen Beteiligungsverfahren erstmalig nicht einzeln, sondern in ihrem Zusammenspiel adressiert. Die Kernfrage lautet: "Welche Faktoren bestimmen die Motivationslage und welche Entscheidungsregeln bestimmen das Handeln?" Parallel sind die Ziele der Institution zu betrachten: "Wie lassen sich die Ziele so erreichen, dass zugleich die Eigenmotivation der Beteiligten möglichst hoch bleibt?" Eine derart aufgebaute Institutionenanalyse ermöglicht ein besseres Verständnis des Zusammenspiels der Akteure, aber auch der Steuerungsbeiträge der verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen. Dies gilt nicht nur für den Status quo, sondern auch für mögliche alternative Gestaltungen der Rahmenbedingungen.

Die Beurteilung informeller Beteiligungsverfahren zielt nicht nur auf die Perspektive zur Lösungsfindung *innerhalb* der Verfahren ab, sondern umfasst darüber hinaus auch die Motive zur Teilnahme der Akteure, sowie den Zugang zum Verfahren sowie die effektive Nutzung der Ergebnisse aus den informellen Verfahren in der hoheitlichen Entscheidung. Aus diesem Grund wird die Auswertung von Primär- und Sekundärliteratur durch eine empirische Vorgehensweise ergänzt. Sie basiert auf einer Auswertung überregional bedeutsamer Umweltmediationsverfahren¹⁵, insbesondere einer Analyse der Internetauftritte und der Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen dieser Verfahren, wobei die Einbindung der Akteure in ein soziopolitisch, ökonomisch und umweltrechtlich determiniertes Umfeld im Blickpunkt der Untersuchung steht. Die sich daraus ergebenden Fragestellungen und Ergebnisse werden anhand leitfadengestützter Experteninterviews weiter vertieft. Hierdurch gelingt ein Einblick in die „Innensicht“ der Verfahren, d.h. es können Aussagen zu Intentionen und Einschätzungen der Verfahrensanbieter gewonnen werden. Sie bieten darüber hinaus Anhaltspunkte für die Veränderungen von Nachfrageintensitäten durch die Nutzer bzw. für das Nutzerverhalten oder für die Motivation und Teilnahmebereitschaft von Entscheidungsträgern an den Verfahren. Anhand der Auswertung von Chats und Diskussionsforen der informellen Beteiligungsverfahren im Internet werden zusätzliche Erkenntnisse zu Intentionen, Motivationen und Reaktionen der Bürger, d.h. aus der „Außensicht“ der Verfahren, gewonnen, die durch Experteninterviews weiter vertieft werden.

¹⁵ Unter Mediationsverfahren werden nachfolgend, aufgrund der unterschiedlichen Auslegung der Begrifflichkeiten, auch mediative Verfahren gefasst. Ihnen allen gemein ist die freiwillige Teilnahme von Akteuren an alternativen Verfahren zur Problemlösung mit Unterstützung eines Mittlers, wobei die im Verfahren erzielten Ergebnisse zur Vorbereitung hoheitlicher Entscheidungen dienen.

Zu speziellen Fragestellungen wurden zusätzliche Untersuchungen in Auftrag gegeben.¹⁶ Die begleitende Auswertung der laufenden Verfahren erfolgt für den Zeitraum Oktober 2001 bis einschließlich Juli 2002. Eine Berücksichtigung relevanter Ereignisse und Ergebnisse aus den Verfahren erfolgt bis einschließlich März 2003.

1.4

Verfahrensauswahl

Bei der Auswahl der in die Untersuchung einzubeziehenden informellen Beteiligungsverfahren werden Vorhaben¹⁷ mit regionaler oder überregionaler Relevanz herangezogen, deren Ziel es ist, die Betroffenen bzw. Interessierten in die Entscheidungsfindung einzubeziehen und eine für alle akzeptable Lösung zu finden, die auch als (Teil-)Grundlage für die hoheitliche Entscheidung dient. Analog zu den Leitfragen dieses Vorhabens werden bei der Auswahl folgende Kriterien zugrunde gelegt:¹⁸

Akteursbezug: Hierbei sind Verfahren¹⁹ von Interesse, die sich durch eine besonders hohe Anzahl an Konfliktparteien und Betroffenen ausweisen sowie direkte oder indirekte Partizipationsmöglichkeiten für Bürger und Öffentlichkeit am Verfahren bieten.

Verfahrensbezug: Hinsichtlich des Verfahrensbezugs werden informelle Beteiligungsverfahren ausgewählt, die zur Vorbereitung oder Begleitung hoheitlicher Planungsentscheidungen im Umweltbereich dienen und gleiche Zielsetzung verfolgen, nämlich eine einvernehmliche Lösung der Konflikte durch die Konfliktparteien innerhalb der Verfahren zu erarbeiten.

Institutioneller Bezug: Unter institutionellen Aspekten werden Verfahren herangezogen, die auf regionaler und überregionaler Ebene angesiedelt sind und deren Kontext einen Vergleich der Verfahren bzw. eine Übertragbarkeit der Ergebnisse erlaubt, wie z.B. ähnliche Rechtssysteme oder eine Verfahrensdurchführung im Vorfeld oder parallel zu hoheitlichen Verfahren.

¹⁶ Vgl. hierzu (IFOK 2001a, in Dopfer 2003, Anhang 1), sowie (Lewin 2003).

¹⁷ Unter der Bezeichnung „Vorhaben“ werden, sofern nicht anders vermerkt, nachfolgend risikobehaftete, planungsrechtlich relevante Vorhaben, wie der Ausbau eines Flughafens, der Bau einer Verkehrsstrasse oder die Errichtung eines Endlagers für Atommüll subsumiert.

¹⁸ Die genannten Kriterien sind durch die vertieft zu untersuchenden Verfahren vollständig, durch die punktuell herangezogenen Verfahren teilweise zu erfüllen.

¹⁹ Unter der Bezeichnung „Verfahren“ werden nachfolgend informelle, also rechtlich nicht vorgeschriebene Beteiligungsverfahren oder auch Konfliktlösungsverfahren gefasst, die der Vorbereitung hoheitlicher Verfahren dienen.

Internet-/Medienbezug: Von Interesse sind vor allem Verfahren, die Partizipationsmöglichkeiten in Form von Informations-, Kommunikations- und möglichst auch Konsultations- und Kooperationsangeboten²⁰ via Internet und andere Neue Medien für die Bürger und Öffentlichkeit zum Verfahren bieten. Darüber hinaus werden vorrangig Verfahren einbezogen, bei denen auch Aufschlüsse aus der „Innensicht“ (Anbietersicht) gewonnen werden können, d.h. u.a. Informationen über die Nachfrage und Nutzung von Internetangeboten oder über Zielgruppen sowie beispielsweise über Konzepterstellung und Konzepte der Verfahrensanbieter hinsichtlich der Internetangebote.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass bei der Auswahl der Verfahren zwei Aspekte miteinander kollidieren. Einerseits sind Verfahren, die bereits abgeschlossen sind, hoch interessant, da sie Aufschluss hinsichtlich der Ergebniserzielung sowie hinsichtlich der Belastbarkeit der gefundenen Konfliktlösungen und des „Transfers“ der Ergebnisse in hoheitliche Verfahren geben. Andererseits besteht jedoch bei diesen Verfahren keine Möglichkeit mehr, das Internetangebot zu evaluieren, da sich Abläufe im Netz nachträglich meist nicht mehr rekonstruieren lassen bzw. die Internetangebote häufig gar nicht mehr zur Verfügung stehen. Daher können nur die Verfahren ausgewertet werden, die kontinuierlich über die Verfahrenslaufzeit (und z.T. darüber hinaus) verfolgt werden. Aus diesem Grund wird das Mediationsverfahren zum Frankfurter Flughafen (FM), einschließlich der anschließenden Informationsphase (IP) und dem darauf aufbauenden Regionalen Dialogforum (RDF)²¹, als Beispielsfall für das Forschungsvorhaben ausgewählt. Allerdings macht die auch dort z.T. schwierige bzw. nicht mehr mögliche Beschaffung von Informationen, die vor einem Jahr oder früher ins Netz gestellt wurden, sowie die Ermittlung von Hintergrundwissen (z.B. inwieweit Nutzerprofile erstellt wurden oder eine Zielgruppenanalyse durchgeführt wurde), eine zusätzliche Befragungen bei den beteiligten Akteuren unabdingbar. Aus diesem Grund werden für das Frankfurter Mediationsverfahren sowohl Experten aus der „Innensicht“, d.h. die Zuständigen für den Internetauftritt²², als auch Experten aus der „Außensicht“, d.h.

²⁰ Im Rahmen der Kooperation werden Maßnahmen betrachtet, die eine gezielte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bei der Entscheidungsvorbereitung und -findung zum Ziel haben. Bei der Kooperation handelt es sich um aufsuchende bzw. zur Teilnahme ermunternde Partizipationsangebote, die zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem noch Einflusschancen für die Partizipierenden bestehen.

²¹ Das Frankfurter Mediationsverfahren begann im Juli 1998 und endete mit Vorlage des Endberichts zum 31.1.2000. Ihm schloss sich die sogenannte Informationsphase an, bei der für die im Forum erzielten Ergebnisse in der Öffentlichkeit geworben wurde. Sie wurde am 23.6.2000 vom Regionalen Dialogforum abgelöst, welches zum März 2003 noch andauert. Weitergehende Informationen zum RDF unter: www.regionales-dialogforum.de.

²² Hierbei erfolgt ein umfassender Austausch mit dem Institut für Organisationskommunikation (IFOK) als Verfahrensanbieter des Mediationsverfahrens und des Regionalen Dialogforums zum Frankfurter Flughafen sowie als Zuständigen des Internetauftritts des Regionalen Dialogforums (vgl. Anhang 1, IFOK 2001a).

von Nutzern, die Informationen im Netz zu diesen Prozessen besonders stark nachfragten, befragt.²³ Durch die Einbeziehung des Mediationsverfahrens und des daran anschließenden Regionalen Dialogforums, welches noch immer andauert, gelingt es einen – unter dem Aspekt der Netznutzung - sehr langen Zeitraum von insgesamt viereinhalb Jahren abzudecken. Dadurch werden Aufschlüsse über sich ändernde Netznutzungen durch die Bürger und die Entwicklung des Netzeinsatzes durch die Verfahrensanbieter gewonnen. Die Begleitung des – bisher noch nicht abgeschlossenen - Wiener Mediationsverfahrens (WM)²⁴ erfolgt demgegenüber ausschließlich aus der Nutzerperspektive.

Durch den Vergleich von zwei Mediationsverfahren²⁵, die im Vorfeld politischer Entscheidungsfindung angesiedelt sind, mit einem zeitgleich zu einem hoheitlichen Verfahren durchgeführten Konfliktlösungsprozess gelingt es, im Rahmen der vergleichenden Einzelfallanalyse, die Struktur und das Prozedere der Verfahren sowie die Maßnahmen und Reaktionen der Akteure gezielt zu berücksichtigen, wodurch sich Erkenntnisse im Rahmen der ökonomisch-rechtlichen Institutionenanalyse und hinsichtlich einer Kontextsteuerung erzielen lassen. Aus den Ähnlichkeiten und Unterschieden beispielsweise lassen sich Rückschlüsse auf notwendige Verfahrensmodifikationen ziehen und potenzielle Anknüpfungspunkte zwischen informellen und hoheitlichen Verfahren identifizieren.

Neben der vertieften Untersuchung dieser drei Verfahren in Wien (WM) und Frankfurt (FM inkl. IP, sowie RDF), werden zusätzlich drei Verfahren punktuell, d.h. zur Klärung von Einzelaspekten, hinzugezogen (vgl. Tabelle 1). Dies betrifft einerseits das Mediationsverfahren zum Konflikt um die Bahntrassenführung im Gasteinertal (MG)²⁶, welches wichtige Aufschlüsse hinsichtlich der Selbstbindung der Verfahrensteilnehmer an die Forumsergebnisse und der Nutzung der erzielten Ergebnisse in der hoheitlichen Entscheidungsfindung liefert (institutioneller Aspekt).

²³ Der etwa einstündigen überwiegend face-to-face durchgeführten Befragung wurde ein halbstandardisierter Leitfaden zugrunde gelegt.

²⁴ Die umfangreichen Vorbereitungen zum Wiener Mediationsverfahren zum potenziellen Ausbau des Wiener Flughafens begannen im Januar 2000. Das Verfahren selbst begann offiziell mit der Verabschiedung der Mediationsvereinbarung durch alle Forumsmitglieder gut ein Jahr später, im März 2001 und dauerte im März 2003 noch an. Informationen zum Wiener Mediationsverfahren (WM) unter: www.viemediation.at.

²⁵ Unter Mediationsverfahren werden nachfolgend, aufgrund der unterschiedlichen Auslegung der Begrifflichkeiten, auch mediative Verfahren gefasst. Ihnen allen gemein ist die freiwillige Teilnahme von Akteuren an alternativen Verfahren zur Problemlösung mit Unterstützung eines Mittlers, wobei die im Verfahren erzielten Ergebnisse zur Vorbereitung hoheitlicher Entscheidungen dienen.

²⁶ Weitere Informationen zum Mediationsverfahren Gasteinertal (WM) unter: http://www.mediatorgmbh.de/projekte/mediation_gasteinertal.pdf.

Zum anderen wird das Projekt Elektronische Demokratie²⁷ des Unterausschusses Neue Medien des Deutschen Bundestages einbezogen, welches die Untersuchung und Erprobung von Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger ausschließlich mittels elektronischer Medien an Gesetzgebungsverfahren zum Schwerpunkt Informationsrecht zum Ziel hat. Die Einbeziehung dieses moderierten, diskursiven Verfahrens erfolgte unter dem Aspekt, Informationen, auch aus der „Innenansicht“, zur Bereitstellung und Nutzung partizipativ orientierter Internetangebote im Rahmen politischer Entscheidungsvorbereitung zu gewinnen (Internetaspekt). Ferner wird die Konzepterstellung für ein geplantes informelles Konfliktlösungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der bundesweiten Standortsuche für ein Atomares Endlager verfolgt (akEnd). Ausschlaggebend hierfür ist, dass es sich um ein Verfahren im Rahmen eines Konfliktes auf *nationaler* Ebene handelt und die Verfahrenskonzipierung in Diskussion mit der Öffentlichkeit erfolgt, wodurch interessante Ergebnisse hinsichtlich der Einbindung sämtlicher Akteursgruppen und Betroffener erwartet werden (Akteursbezug und institutioneller Bezug). Kriterien und Gewichtung für die Auswahl der untersuchten Verfahren gibt die nachstehende Tabelle wieder.

Tabelle 1: Kriterien für die Auswahl der untersuchten Verfahren

Informelle Beteiligungsverfahren	Frankfurter Mediationsverfahren	Informationsphase	Regionales Dialogforum	Wiener Mediationsverfahren	Gastner-tal	e-Demokratie	akEnd (geplant)
Untersuchungstiefe	Vertieft untersucht				Punktuell herangezogen		
Akteursbezug							
- hohe Anzahl der Konfliktparteien	++	++	++	++	+	(+)	+++
- Partizipation der Bürger	(+)	+	+	+	+	++	+
- Initiator: Politik Vorhabenträger	+	+	+	(+)		+	++
Verfahrensbezug							
- mediativ	+		(+)	++	++		(+)
- Innenansicht	++	+	++	-	-	++	-
- Ergebniserzielung	++	(+)	b. nicht	b. nicht	++		geplant
Institutioneller Bezug							
- reg./überreg. Bedeutung	++	++	++	++	+	++	++
- im Vorfeld hoheitl. Verf.	+	+		+	+	+	+
- parallel zu hoheitl. Verf.			+			(+)	
- Transfer der Ergebnisse	(+)	(+)	b. nicht	b. nicht	++	b. nicht	geplant
Internetbezug							
Information	+	+	+	++	?	+	+
Kommunikation	(+)	+	+	+		++	geplant
Konsultation/Kooperation	-	-	b. nicht	b. nicht		+	?

Legende: b. nicht: bisher nicht
 ? nicht mehr zu klären oder noch offen
 (+): eingeschränkt
fett: ist ausschlaggebend für die Auswahl des Verfahrens

²⁷ Weitere Informationen unter: <http://www.elektronische-demokratie.de/>.

1.5

Aufbau der Untersuchung

Um eine nachvollziehbare und belastbare Beurteilung der ausgewählten Verfahren durchzuführen, wird im ersten Schritt (Kapitel 2) ein eigenes Kriterienraster entwickelt. Die in der Literatur vorliegenden Bewertungsansätze sind überwiegend anbieterzentriert ausgerichtet, d.h. sie verfolgen beispielsweise ausschließlich verfahrensinterne bzw. mediationsorientierte oder medientechnische Lösungsoptionen. Demgegenüber ist das Ziel dieser Studie, die Perspektive der Akteure – vorrangig der Bürger und der Entscheidungsträger – einzunehmen. Es erfolgt daher eine mehrdimensionale Beurteilung der Verfahren. Hierbei steht das Zusammenspiel und die Interdependenzen von Akteursinteressen und -intentionen, Verfahrenserfordernissen und Medienangeboten (und somit auch der Zugang zum Verfahren sowie die effektive Nutzung der Ergebnisse in den hoheitlichen Verfahren) im Fokus der Betrachtung. Neben den Verfahrenskriterien selbst werden Bedürfnisse, Anforderungen, Erwartungen und Intentionen von Seiten der relevanten Akteursgruppen an informelle Beteiligungsverfahren, (zusätzliche) Erfordernisse für die Verfahrensgestaltung und das Procedere abgeleitet und als (Unter-)Kriterien zur Verfahrensbewertung aufgenommen.

Kapitel 3 bewertet anhand der entwickelten Kriterien und Unterkriterien die ausgewählten informellen Verfahren. Hierbei wird der Frage nachgegangen, inwieweit es derzeit gelingt, im Rahmen der informellen Beteiligungsverfahren die Erwartungen der verschiedenen Akteursgruppen zu erfüllen, und welche Hemmnisse sich abzeichnen. Der zweite Aspekt bei der Beurteilung der Konfliktlösungsverfahren betrifft deren Einsatzbereich. Ob und inwieweit sind mediativ angelegte Konfliktlösungsverfahren, trotz der geänderten Randbedingungen auf regionaler Ebene (Stichworte: hohe Anzahl der Betroffenen, Vertretung durch Repräsentanten in der Verhandlungsgruppe, fehlende Bindung der Entscheidungsträger an die Ergebnisse) in der Lage, die in sie gesetzten Anforderungen zu erfüllen und welche Ansätze zur Verbesserung der Zielerreichung bestehen? Von besonderem Interesse ist hierbei, welche Chancen und Hemmnisse insbesondere auch beim Zugang zum Verfahren und bei der Umsetzung der Ergebnisse im Rahmen der hoheitlichen Entscheidung bestehen und welchen Beitrag dabei die Neuen Medien leisten.

Anhand der jeweils identifizierten Schwachstellen, aber auch der sich abzeichnenden Chancen, werden Ansätze zur Optimierung der Verfahren unter Berücksichtigung rechtlicher Implikationen aufgezeigt und sinnvolle institutionelle Einbettungen der Verfahren diskutiert. Hierbei steht insbesondere im Vordergrund, welche Ansätze im Rahmen der Verfahren bestehen, um eine qualifizierte und substanzielle Beteiligung der Bürger zu ermöglichen, welche Ansätze auf Seiten der Entscheidungsträger hierbei Erfolg versprechend erscheinen, und wie eine Verzahnung zwischen informellen und hoheitlichen Verfahren, insbesondere durch den Einsatz der Neuen Medien, verstärkt werden kann (Kapitel 4). Am Ende erfolgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse dieser Studie (Kapitel 5).

2

Kriterienraster zur Beurteilung mediativer, internetgestützter Beteiligungsverfahren

2.1

Anforderungen an das zu erstellende Kriterienraster

Um eine vergleichende Beurteilung mediativ angelegter, internetgestützter Beteiligungsprozesse durchzuführen, bedarf es eines Kriterienkatalogs, um systematisch zu erfassen, inwieweit beispielsweise Anforderungen an Konfliktlösungsprozesse in der Praxis erfüllt werden bzw. wo Abweichung des Ist-Zustandes vom Soll-Zustand zu verzeichnen sind. Der Kriterienkatalog ist damit nicht nur Hilfsmittel, um bereits laufende Verfahren zu beurteilen, sondern dient auch dazu, im Rahmen von Konzeption und Durchführung von Verfahren immer wieder neu abzugleichen, inwieweit die einzelnen Kriterien Berücksichtigung finden bzw. wo Korrekturen zur Zielerreichung notwendig sind. Entsprechend ist vor der Konzipierung eines Kriterienrasters zu klären, welche Zielrichtung mit informellen Konfliktlösungsverfahren verfolgt werden sollen.

Eine Auswertung der Fachliteratur offenbart zwar eine Fülle von Kriterienkatalogen, die der Bewertung informeller Konfliktlösungsverfahren sowie der (Selbst-)Evaluation, der Qualitätssicherung und -steigerung internetbasierter Beteiligungsangebote dienen.²⁸ Allerdings werden hierdurch in der Regel nur Teilaspekte abgedeckt. So sind beispielsweise Kriterienkataloge für mediative Konfliktlösungsverfahren vorrangig auf die Konfliktlösung *innerhalb* des Verfahrens ausgerichtet, während Kriterienraster für internetbasierte Verfahren meist rein kommunikations- und medientechnisch angelegt sind, d.h. ausschließlich auf die netzgestützten Beteiligungs*instrumente* abzielen, wie Nutzerführung, Websitegestaltung einschließlich der Visualisierung von Diskussionssträngen und -verläufen.²⁹

²⁸ Zu Bewertungskriterien von informellen Konfliktlösungsverfahren bzw. diskursiven Beteiligungsverfahren siehe u.a. (Renn/Webler 1997 in Feindt 2001, 530ff) oder (Keck 2001). Zu Qualitätskriterien von Diskursen u.a. (Wienhöfer et al. 2002), zu Evaluationskriterien von Online-Informationen u.a. (Debatin 1998).

²⁹ Vgl. zu Beteiligungsinstrumenten die besonders weit entwickelte Mediationsplattform Zeno (e-participation platform), mit der beispielsweise der Diskurs zwischen Stadtplanern, Auftraggebern und -nehmern sowie betroffenen Bürgern organisiert werden kann. (Zu ZENO s. u.a. unter: <http://www.cebit2003.fraunhofer.de/?695> und <http://www.ais.fraunhofer.de/MS/results/zeno2/handbuch.pdf>. Zum praktischen Einsatz von ZENO s. u.a. <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-308.pdf> bzw. (Trenel et al. 2001))

Demgegenüber soll das im Rahmen dieses Vorhabens entwickelte Kriterienraster dazu dienen, die Konzeption und Durchführung von informellen, internetgestützten Beteiligungsverfahren stärker als bisher an den Interessen und Intentionen auszurichten, die die unterschiedlichen betroffenen Akteursgruppen mit diesen Verfahren verknüpfen. Neben der Interessenlage der gesellschaftlichen Akteursgruppen „Staat/Politik“³⁰, „Bürger/Öffentlichkeit“ und „Vorhabenträger“³¹ werden (bereits vorliegende) Anforderungen und Kriterien aus Sicht von Verfahrensanbietern³² diskutiert. Anhand dieser Ergebnisse erfolgt eine Zusammenstellung der als relevant erachteten Oberkriterien. Diese werden im Anschluss durch Kriterien und Unterkriterien weiter operationalisiert. Das Kriterienraster deckt somit nicht nur Belange *innerhalb* der Verfahren ab, sondern zusätzlich die Zugangsmöglichkeiten zum Verfahren, und zwar nicht nur unter kommunikationstechnischen, sondern vor allem auch unter motivationalen Aspekten. Es muss ferner geeignet sein, auch potenzielle Ansätze für die stärkere Nutzung der erzielten Ergebnisse informeller Verfahren in den hoheitlichen Verfahren abzubilden, wobei vor allem neue Ansätze zur institutionellen Einbettung informeller Verfahren zu adressieren sind.

Um den Beitrag zu erfassen, den die Neuen Medien im Rahmen der informellen Beteiligungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung leisten bzw. potenziell leisten können, werden keine zusätzlichen Kriterien entwickelt. Stattdessen wird anhand der aufgestellten Kriterien diskutiert, inwieweit diese durch den Einsatz der Neuen Medien zusätzlich unterstützt bzw. zukünftig erfüllt werden können.

³⁰ Zu Erwartungen von Politik an Mediation siehe u.a. (Fietkau/Weidner 1998, 46 ff) und Claus (o.D.)

³¹ Als Vorhabenträger werden Unternehmen verstanden, die ein planungsrechtlich relevantes Vorhaben verfolgen, über dessen Umsetzung im Rahmen eines hoheitlichen Verfahren zu entscheiden ist (z.B. Ausbau des Flughafens durch den Flughafenbetreiber oder Errichtung einer Sondermüllverbrennungsanlage durch eine Entsorgungsgesellschaft). Der Vorhabenträger ist i.d.R. ein relevanter Stakeholder der Verhandlungsgruppe bei informellen Verfahren.

³² Unter der Bezeichnung „Verfahrensanbieter“ werden Anbieter von informellen Beteiligungsverfahren verstanden, die für die Konzeption und Durchführung und teilweise auch für die Evaluierung solcher Verfahren zuständig sind. Die Bezeichnung wird synonym mit Verfahrensverantwortliche oder auch Veranstalter verwandt. Die Interessen der Verfahrensanbieter sowie der Stakeholder decken sich insofern, als beide an einer möglichst einvernehmlichen Lösung oder gar win-win-Lösung des Konflikts im Rahmen des Verfahrens interessiert sind.

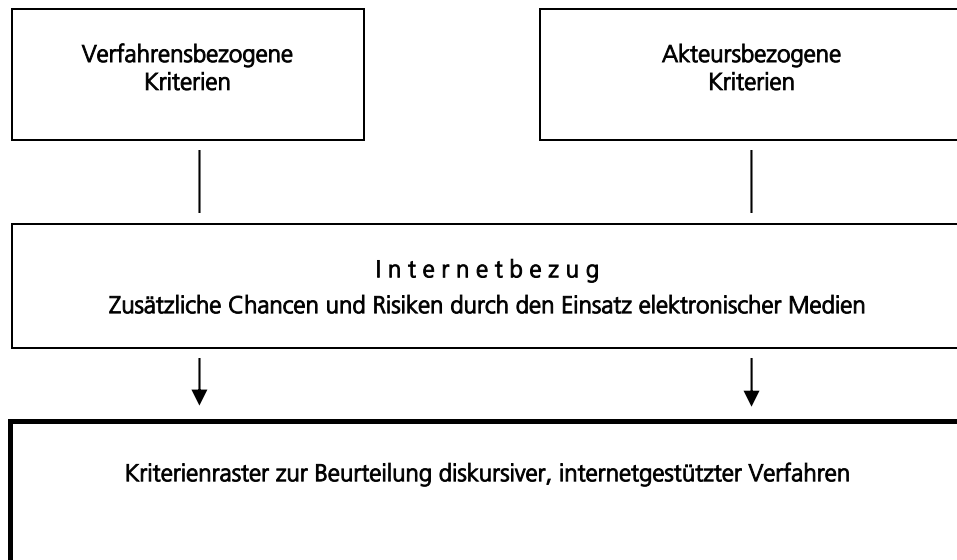


Abbildung 1: Vorgehensweise bei der Erstellung eines Kriterienrasters zur Beurteilung informeller, internetgestützter Verfahren (Quelle: eigene Darstellung)

2.2

Kriterien anhand der Erwartungen der Konfliktparteien an informelle, internetgestützte Beteiligungsverfahren

Die Erwartungen von Staat bzw. Politik an informelle Konfliktlösungsverfahren betreffen vor allem die Erhöhung der Legitimation politischen Entscheidungshandelns, gemäß dem demokratischen Anspruch der „Herrschaft durch das Volk“ bzw. unter dem Aspekt der inputorientierten Authentizität.³³ Um diesem Ansatz stärker als bisher Geltung zu verleihen, muss der Staat mit gesellschaftlichen Gruppen in kommunikative Beziehungen eintreten. „*Den Staat trifft insofern eine Pflicht und Verantwortung zur Kommunikation mit dem Bürger.*“ (Hill 1993, 331)³⁴

³³ „Politische Entscheidungen gelten in dem Maß als legitim, wie sie den Kriterien für einen demokratischen Prozess entsprechen. Dazu gehört, dass sie Entscheidungen nicht nur formal von den gewählten Repräsentanten getroffen werden, sondern auch inhaltlich dem nahe kommen, was eine möglichst große Mehrheit der Bürger will.“ (Daehle et al. 1996, 46). Der als „Legitimationskette“ verbildlichte demokratische Legitimationszusammenhang zwischen Volk und politischen Entscheidungsträgern dient dabei nicht als Selbstzweck, sondern als Instrument zur Herstellung von Verantwortlichkeit (vgl. u.a. Lübbe-Wolff et al. 2001). (Zu Legitimation ausführlich (Troja 2001, 136 ff)).

³⁴ Vgl. hierzu auch die „Grundsätze des Guten Regierens“ im Weißbuch der Europäischen Kommission, wie Offenheit, Partizipation, Rechenschaftspflicht, Effektivität und Kohärenz. Danach zeichnet sich Politik dadurch aus, „inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess – von der Konzipierung bis zur Durchführung – einbezogen werden.“ (Europäische Kommission 2001, 3).

Der Einsatz informeller Konfliktlösungsverfahren ist somit auch ein Versuch, Steueringkapazitäten zu sichern, indem die Top-Down-Steuerung durch eine Kontextsteuerung³⁵ ergänzt wird, die die Voraussetzungen für ein eigenverantwortliches, proaktives Handeln der Betroffenen schafft und es den Betroffenen erlaubt, Lösungen eigenständig untereinander auszuhandeln. Ein weiterer Aspekt für den Einsatz informeller Beteiligungsverfahren aus Sicht der Entscheidungsträger ist eine Erhöhung der outputorientierten Effektivität, beispielsweise durch die Einbeziehung der Betroffenen im Vorfeld politischer Entscheidungen bzw. durch die Berücksichtigung unterschiedlicher Sichtweisen, wodurch nicht intendierter Handlungsfolgen³⁶ rechtzeitig identifiziert und vermieden werden. Durch eine Rationalisierung der Problemfelder im Rahmen alternativer Konfliktlösungsverfahren erhofft man sich ferner eine sachlichere Problemlösung unter Einbindung der Kritiker. Dies kann zu einer Erhöhung der Akzeptanz politischer Entscheidungen von Seiten der Öffentlichkeit beitragen, wodurch Implementationswiderstände eher reduziert und Eskalationen verhindert werden können. Aus einem kooperativen Verwaltungshandeln können sich ferner Effizienzvorteile ergeben, die aus einer Erhöhung der Erwartungssicherheit d.h. der wechselseitigen Kalkulierbarkeit des Verhaltens resultieren (Feindt 2001, 396).

Von Seiten der Bürger werden vor allem Erwartungen³⁷ hinsichtlich eines Informationsgewinns und daraus resultierend einer verbesserten Kontrolle politischer Entscheidungen sowie die Möglichkeiten zur Gestaltung des direkten Lebensumfeldes mit dem Einsatz von Konfliktlösungsverfahren (und dem damit avisierten Dialog mit der Region) verknüpft. Laut Troja (2001, 313 ff) sind Informationsgewinne die zweitwichtigste Beteiligungsmotivation,

³⁵ Informelle Beteiligungsverfahren lassen sich aus systemtheoretischer Perspektive als Instrument dezentraler Kontextsteuerung verorten. Mit ihrer Hilfe werden gesellschaftliche Teilsysteme in die Lage versetzt, sich auf ein gemeinschaftliches Ziel hin untereinander abzustimmen, wodurch die operative Geschlossenheit der Systeme überwunden und die Steuerungsdefizite aufgrund systemischer Effekte verringert werden können. (Zur Sicherung von Steueringkapazitäten vgl. u.a. (Daehle et al. 1996, 15), zu staatlichen Steuerungsdefiziten u.a. (Kleve 2001), zu Ansätzen für Kontextsteuerung im Rahmen der Regionalplanung u.a. (Huebner 1997)).

³⁶ Ein Beispiel für die Bedeutung der Einbeziehung anderer Sichtweisen im Rahmen outputorientierter Effektivität bietet u.a. die Abfallpolitik. Durch den Einfluss umweltengagierter Bürger und Verbände gelang es, die ursprünglich verfolgten rein naturwissenschaftlich-technisch orientierten end-of-pipe-Lösungen der 70er Jahre durch prozessintegrierte und lebensstilorientierte Maßnahmen abzulösen bzw. zu ergänzen. (Zur erhöhten Kompetenz des politischen Entscheidungshandelns unter Einbeziehung der Betroffenen vgl. u.a. ausführlich (Renn/Webler/Wiedemann 1995)).

³⁷ Zu Erwartungen der Bürger hinsichtlich Diskurs und Integration in Planungs- und Entscheidungsprozesse vgl. u.a. (Troja 2001), (Scholles 2001) und (Fietkau et al. 1998) sowie ausführlich die empirische Studie zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei atomrechtlichen Großvorhaben von Müller-Erwig (2000).

nach Mitwirkungsmöglichkeiten und Einflussnahme. Umfassende und ausgewogene Informationen führen zur Abnahme von Ohnmachtsgefühlen und spielen eine Schlüsselrolle für die Akzeptabilität der Entscheidungen. Aber auch unter dem Aspekt des Rechtsschutzes sind Bürger an Informationen und Aufklärung interessiert, um Interessenverpflichtungen und Handlungsdefizite aufzuzeigen und somit bei tatsächlichen oder vermeintlichen Rechtsschutzverletzungen einschreiten zu können (Habekost 1999, 23). Zur Beteiligungsbereitschaft ist - trotz des zu konstatierenden Rückgangs des (Partei-)Politikinteresses - anzumerken, dass von Seiten der Bürger eine relativ hohe Beteiligungsbereitschaft an Teilnahmeverfahren, insbesondere bei zeitlich begrenzten, themenzentrierten Vorhaben, zu verzeichnen ist.³⁸ Dies beruht zum einen darauf, dass die tatsächlichen oder auch potenziellen Auswirkungen von Umweltvorhaben auf den einzelnen Menschen mit zunehmender Technisierung erheblich gestiegen sind und somit eine stärkere Betroffenheit besteht.³⁹ Zum anderen verfügen die Bürger über ein gestiegenes Selbstbewusstsein und eine höhere Sensibilität gegenüber Beeinträchtigungen des Lebensumfeldes und erhoffen sich mittels dieser Verfahren eine stärkere Einflussnahme auf Entscheidungen, die ihr direktes Lebensumfeld betreffen.⁴⁰ Die Erwartungen der Vorhabenträger betreffen vor allem die Herstellung von Planungssicherheit sowie die Hoffnung auf Planungsstraffung durch die Vermeidung von Eskalationen. Durch die Einbindung weiterer gesellschaftlicher Akteure, insbesondere der Betroffenen, in den Entscheidungsfindungsprozess verspricht man sich einen Wissens- und Erkenntniszuwachs. Dieser ermöglicht eine verbesserte sachliche Kompetenz der Entscheidung⁴¹ sowie eine Entwicklung optimierter und tragfähiger⁴² Planungsvarianten und dadurch eine höhere Planungssicherheit. Trotz der auf den ersten Blick sehr unterschiedlichen Erwartungen der Konfliktpartien an die Verfahren zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass hinsichtlich der notwendigen Maßnahmen zur Realisierung der Erwartungen weitreichende Überschneidungen sichtbar werden. Dies betrifft vor allem den Einbezug der Bürger bzw. Betroffenen, der sowohl unter demokratie- und steuerungspolitischen als auch unter planungsrechtlichen Aspekten sinnvoll und notwendig ist.

³⁸ Vgl. dazu (Europta 2000), (BMBF 2001).

³⁹ Zu den Zusammenhängen zwischen Betroffenheit und Bereitschaft zur Bürgerbeteiligung siehe u.a. (Müller-Erwig 2000).

⁴⁰ Vgl. dazu ausführlich (Müller-Erwig 2000).

⁴¹ Vgl. dazu ausführlich (Renn/Webler/Wiedemann 1995).

⁴² Bürgerbeteiligung und kooperative Verfahren sind eine wesentliche Voraussetzung für eine bedürfnisgerechte Planung. Je mehr Interessen berücksichtigt werden können - auch Frauen, ältere Menschen, Jugendliche, Kinder, ausländische Bewohner -, desto bedürfnisgerechter und langfristig zufriedenstellender sind die Planungen letztlich für alle Seiten (Fürst et al. 1998).

Um dies zu ermöglichen, sind im Rahmen von Konfliktlösungsverfahren den Bürgern und Betroffenen *Partizipationsmöglichkeiten* einzuräumen, z.B. im Rahmen von Informations-, Kommunikations- und Kooperationsangeboten. Die Möglichkeit der Teilhabe an Entscheidungen allein führt nicht zwangsläufig auch zu grundlegenden Mitgestaltungsmöglichkeiten oder zu Kontrollmöglichkeiten politischer Entscheidungen. Diese sind auch abhängig von Art und Umfang der bereitgestellten Informationen. Hier sind vor allem auch Informationen über Ziele und Mandate der teilnehmenden Akteure von Interesse, sowie der gesamte Kontext, in dem das Verfahren durchgeführt wird (*interne und externe Transparenz*⁴³). Die Mitgestaltungschancen resultieren ferner aus den Möglichkeiten der *Einflussnahme*, die den Bürgern im Verfahren eingeräumt wird, d.h. dem Gewicht, das den Einwendungen und Vorschlägen der Bürger beigemessen wird. Und schließlich ist die Glaubwürdigkeit eines Verfahrens essentiell, wobei nicht nur die Verfahrensspielregeln, d.h. die Durchführung des Verfahrens, sondern auch die Verfahrensvoraussetzungen (und somit der Zugang zum Verfahren sowie der Umgang mit den Ergebnissen und damit die Tragfähigkeit und die Chancen einer Einbindung der Ergebnisse in hoheitliche Verfahren) eine Rolle spielen. Werden Konfliktlösungsverfahren als unglaubwürdig eingeschätzt, wird in Anbetracht der hohen Belastungen im Rahmen der Teilnahme mittel- bis langfristig kaum noch eine Bereitschaft zur Teilnahme am Verfahren zu erzielen sein.

Damit ergeben sich aus Sicht der betrachteten Akteursgruppen vor allem folgende Punkte:

Es müssen Zugangsmöglichkeiten zum Verfahren für die Bürger und die Öffentlichkeit im Rahmen von *Partizipationsangeboten* bestehen.

Um eine Motivation zur Teilhabe herzustellen bzw. die Bereitschaft zur Teilhabe zu erhöhen müssen *Einflussmöglichkeiten* im Rahmen des Verfahrens für die Bürger bestehen.

Um eine substantielle Teilhabe am Verfahren zu ermöglichen ist eine *Transparenz* des Verfahrens auch nach außen notwendig.

Die *Glaubwürdigkeit* der Verfahren ist in erheblichen Maß von der effektiven Nutzung der im informellen Verfahren erzielten Ergebnisse im hoheitlichen Verfahren abhängig. Da sich eine Bindung der hoheitlichen Entscheidung an die Ergebnisse aus informellen Verfahren (verfassungs-)rechtlich verbietet, sind institutionelle Ansätze auf ihre Eignung hin zu überprüfen.

⁴³ Bei einer Befragung durch das Regionale Dialogforum zum Thema Kommunikation zwischen Regionalem Dialogforum und Bürgern hatte dieser Punkt oberste Priorität (IFOK 2000, 2).

2.3

Relevante Kriterien aus Sicht der Verfahrensverantwortlichen

Im Rahmen der Kriterienentwicklung zur Evaluation von Beteiligungsverfahren wurde eine Sichtung unterschiedlicher Positionen der derzeitigen wissenschaftlichen Diskussion vorgenommen. Die grundlegende Erwartung, mit der eine Teilnahme von Konfliktparteien an mediativen Konfliktlösungsverfahren verknüpft ist, ist die Bewältigung eines Konfliktes durch das Aushandeln einer einvernehmlichen Lösung – im optimalen Fall einer „win-win-Lösung“⁴⁴ - oder zumindest eines tragfähigen Kompromisses, bei dem eigene Interessen geltend gemacht werden können.⁴⁵ Hierbei sind Grundprinzipien mediativer Verfahren zu erfüllen, wie: Einbeziehung aller Problembetroffenen, Ergebnisoffenheit, Selbstbestimmung der Teilnehmer, Freiwilligkeit der Teilnahme, Vertraulichkeit der Gespräche und Einsatz eines allparteilichen Mittlers (Fuchs 2001, 9 und Troja 2001, 12ff).

Eine Gegenüberstellung von Kriterienkatalogen zur Bewertung mediativ angelegter, informeller Beteiligungs- bzw. Konfliktlösungsverfahren aus der aktuellen Literatur zeigt Überschneidungen, aber auch deutliche Abweichungen bei der Kriterienwahl (vgl. beispielhaft Tabelle 2).

Tabelle 2: Übersicht über Kriterien zur Bewertung diskursiver Verfahren aus Sicht der Verfahrensanbieter

Kriterien zur Bewertung diskursiver Verfahren (Renn/Webler 1997, 67; in Feindt 2001, 530 ff.)	Gütekriterien für ein legitimes Verfahren (Lennartz/Mussel 2002, 75)	Kriterien für ein Erfolg versprechendes Umweltmediationsverfahren (Ewen 2000, 3)	Bewertungskriterien für verständigungsorientierte Beteiligungsverfahren (Keck 2001)
<ul style="list-style-type: none"> • Fairness • Kompetenz • Legitimation • Effizienz 	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimität (Leitkriterium) • Fairness • Kompetenz • Transparenz • Glaubwürdigkeit • Repräsentativität • Praktikabilität • Effektivität 	<ul style="list-style-type: none"> • Interessenausgleich • Transparenz • Parität • Verhandlungsbereitschaft • Glaubwürdigkeit des Mediators • Freiwilligkeit • Beachtung des öffentlichen Interesses • Vertrauen in das Verfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Fairness (strukturell und prozessual) • Kompetenz (kommunikativ und sachlich) • Legitimation (formal und integrativ) • Effizienz (intern und extern) • Zufriedenheit der Teilnehmer (subjektives Kriterium)

⁴⁴ In diesem Fall werden Optionen entwickelt, die sämtlichen beteiligten Parteien Vorteile bringen.

⁴⁵ Auch bei erheblichen Frustrationen infolge eingeschränkter Partizipationsmöglichkeiten und nur unzureichend berücksichtigter Bedenken sprechen sich die Beteiligten von Konfliktlösungsverfahren für eine erneute Beteiligung an solchen Verfahren aus, um wenigstens einen Teil ihrer Interessen einbringen zu können (Fietkau et al. 1998, 122).

Die unterschiedliche Auswahl und Wichtung von Kriterien liegt vor allem in der zugrunde gelegten Zielsetzung begründet, die mit dem Verfahren selbst verfolgt wird. So heben Mediationsexperten, wie Keck (2001), Fietkau (2000) und Ewen et al. (2000), vor allem auf die Problemlösung ab, d.h. auf das Aushandeln eines tragfähigen Ergebnisses innerhalb des Verfahrens, wozu kommunikative und sachliche Kompetenz benötigt wird. Transparenz wird hierbei lediglich für die direkten Teilnehmer des Prozesses hergestellt, also nur intern. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit ist ihrer Einschätzung nach weitgehend notwendig, um das Aushandeln von Ergebnissen zu erleichtern bzw. zu ermöglichen. Durch die Herstellung eines „geschützten Raums“ soll eine (temporäre) Entlastung von Begründungszwängen erreicht werden. Wichtiges Ergebnis ist, neben dem Erzielen von Akzeptanz⁴⁶ für das verhandelte Projekt, die subjektive Zufriedenheit der Prozessteilnehmer mit dem Ergebnis, denn: „*Die subjektive Wahrnehmung sorgt aus der Sicht der Teilnehmer für die Wirklichkeit.*“ (Keck 2001, 11) Eine Beteiligung der breiten Öffentlichkeit wird hierbei unter der Prämisse des „geschützten Raums“ weitgehend unterbunden und lediglich auf die „Beachtung des Öffentlichen Interesses“ reduziert.⁴⁷

Demgegenüber zielen Andersson et al. (2001) und Ipsen (2000) u.a. stärker auf den Prozess selbst als auf die Ergebnisse des Verfahrens. Ihnen geht es vorrangig um die Beteiligung der Öffentlichkeit mit der Chance auf Einflussnahme, wobei nach Andersson et al. (1998, 2) die Transparenz des Verfahrens – insbesondere auch für den Außenstehenden – das erklärte Ziel ist.

Armour (1997) und Lennartz/Mussel (2002) stellen die Legitimität des Verfahrens als Leitkriterium in den Vordergrund.⁴⁸ Da für risikobehaftete großtechnische Anlagen in der Regel keine Akzeptanz in der Bevölkerung zu erwarten sei, sei sie notwendig, damit „*das Verfahren und seine Ergebnisse auch von denjenigen, die nicht am Verfahren und seiner Entstehung teilgenommen haben, nachvollzogen und angenommen werden können.*“ (Lennartz/Mussel 2002, 99). Und zwar insbesondere dann, wenn die Ergebnisse nicht willkommen sind. Ein Kriterium für die Legitimation des Verfahrens sieht Lennartz/Mussel (2002, 100) in der repräsentativen Zusammensetzung der Prozessteilnehmer,

⁴⁶ Allerdings ist festzuhalten, dass Akzeptanz für das Projekt – im besten Fall – ausschließlich von Seiten der Prozessbeteiligten erzielt werden kann. Aufgrund der zugrundeliegenden Wertekonflikte und der Unsicherheit der wissenschaftlichen Kenntnisse ist eine Akzeptanz des Projektes als Ziel des Verfahrens grundsätzlich mit Vorbehalt zu betrachten.

⁴⁷ Dies umfasst in der Regel lediglich allgemeine Informationen zum Verfahren sowie die Bekanntgabe von (Teil-)Ergebnissen in der Öffentlichkeit. Dass es auch anders geht, zeigt das Beispiel des Wiener Verfahrens, bei dem in Absprache mit den Konfliktparteien „Vertraulichkeit“ lediglich im begründeten Einzelfall und auch dann möglichst nur zeitlich begrenzt hergestellt wird.

⁴⁸ Die Kriterien von (Lennartz/Mussel 2002) beziehen sich auf die geplante Endlagerstandortsuche für Kernbrennstoffe, die besonders hohes Konfliktpotenzial birgt.

wobei repräsentativ gleichbedeutend mit dem „Kräfteverhältnis“ in der Gesellschaft sei bzw. „... wenn die relevanten gesellschaftlichen Gruppen angemessen beteiligt“ werden (Lennartz/Mussel 2001, 22 bzw. 2002, 100).

Beierle/Cayford (2001, 19)⁴⁹ empfehlen schließlich, die beiden Zielsetzungen - Partizipation und Problemlösung - zu kombinieren, wobei verschiedene Formen der Partizipation zu realisieren sind: *„The challenge for practitioners is to find ways to combine the problem-solving capabilities of dispute-resolving processes with broad public involvement often found in less intensive participatory processes. [...] But because much of the affected public may not be organized into formal constituencies, most situations probably require the combination of different forms of participation, so that participants in one process can analyze, and ideally ratify, decisions made by those in another.“*

Damit wird mit den von Verfahrensseite für die Beurteilung informeller, mediativ angelegter Beteiligungsverfahren vorgeschlagenen Kriterien im Rahmen dieses Vorhabens folgendermaßen weiter verfahren:

Für die Bewertung im Rahmen dieses Vorhabens werden aus Verfahrenssicht die Kriterien „Transparenz“ und „Glaubwürdigkeit“ (inkl. „Fairness“) als unabdingbar übernommen. Die Kriterien „Verhandlungsbereitschaft“, „Interessenausgleich“, „Ergebnisoffenheit“, „Vertrauen in das Verfahren“ und „Glaubwürdigkeit des Mediators“ werden unter dem Kriterium „Glaubwürdigkeit/Fairness“ subsumiert.

Das von Beierle et al. vorgeschlagene Kriterium „Partizipation der Bürger“ wird weiter konkretisiert.

„Kompetenz“ als Kriterium für eine Teilnahme am Verfahren wird als nicht zielführend erachtet. Sofern vorwiegend auf wissenschaftlich-technische und planerische Kompetenz abgehoben wird ist anzumerken, dass dies prinzipiell schon durch die hoheitlichen Verfahren abgedeckt wird und somit keinen Kenntniszugewinn darstellt.

⁵⁰ Soziale, ethische und intergenerative Kompetenz wird hierbei (weiterhin) vernachlässigt. Wird auf die kommunikative Kompetenz der Teilnehmer abgezielt, stellt das Kriterium eine (unnötige) Barriere insbesondere für Bürger dar.⁵¹ Zum anderen ist es erklärtes Ziel informeller Beteiligungsverfahren, nicht nur Expertenwissen, sondern gerade auch Erfahrungswissen einzubeziehen.

⁴⁹ Im Rahmen einer Evaluation von 239 Konfliktlösungsprozessen in den USA hinsichtlich einer Öffnung für eine Partizipation der Bürger.

⁵⁰ Außerdem scheint in dem Fall das Einsetzen einer Experten-Kommissionen eher zielführend, als die Durchführung eines informellen Beteiligungsverfahrens.

⁵¹ Grundsätzlich sind informelle Beteiligungsverfahren so durchzuführen, dass alle Betroffenen in die Lage versetzt werden, fundiert und substanziell teilzunehmen, d.h. es ist eine natur- und kommunikationswissenschaftliche Unterstützung der Beteiligten notwendig.

Das Kriterium der „*Repräsentativität*“ scheitert in der konkreten Umsetzung daran, dass es nicht operabel ist, da ungeklärt bleibt, wonach die sogenannten „relevanten gesellschaftlichen Gruppen“ bzw. wie das „Kräfteverhältnis“ in der Gesellschaft zu bestimmen sind und wie dabei all die Bürger Berücksichtigung finden, die durch das Vorhaben potenziell betroffen sind. Ungeklärt ist ferner, wie die als relevant erachteten Gruppen anschließend zu gewichtet sind.⁵² Zum anderen zielt dieser Ansatz darauf ab, Minderheiteninteressen außer Acht zu lassen und eine bestehende Vernachlässigung gesellschaftlicher Gruppen ohne Lobby weiter zu zementieren. Ähnliches gilt für das Kriterium „*Parität*“.

„*Legitimität*“ in der Definition von Lennartz/Mussel (2002)⁵³ wird im Rahmen dieser Studie als Kriterium nicht übernommen. Der Annahme, dass ein Verfahren für die Nicht-Teilnehmer eine bindende Wirkung - im Sinne einer Selbstverpflichtung - ausübt, sofern es nur von allen Teilnehmern als legitimierendes Verfahren anerkannt wird, kann nicht gefolgt werden.

Das Kriterium der „*Legitimität*“ umfasst nach Renn/Webler (1997) neben einer repräsentativen Auswahl der Teilnehmer zusätzlich eine Rechtfertigung der getroffenen Auswahl. Dem Ansatz der repräsentativen Auswahl wird aus oben genannten Gründen nicht gefolgt. Die Rechtfertigung der Teilnehmersauswahl erfolgt in dieser Studie unter dem Kriterium „*Glaubwürdigkeit des Verfahrens*“.

„*Zufriedenheit der Teilnehmer*“ und „*Effizienz/Effektivität*“ werden im Rahmen dieses Vorhabens nicht als Kriterien aufgenommen, da sie lediglich als Ergebnis eines Verfahrens gemessen werden können, aber nicht als Kriterium für eine Verfahrenskonzeption und -durchführung dienen.

Das Kriterium „*Freiwilligkeit*“ ist hier – anders als bei informellen Verfahren auf Firmen- oder Familienebene – obsolet, da die Teilnahme an informellen Verfahren grundsätzlich freiwillig ist.

Das Kriterium „*Beachtung des öffentlichen Interesses*“ wird als unzureichend verworfen und im Rahmen des Kriteriums „*Partizipation*“ weiter konkretisiert.

2.4

Kriterienraster zur Beurteilung mediativer, internetgestützter Konfliktlösungsverfahren

Insgesamt wurden unter Berücksichtigung der Interessen der Konfliktparteien und der Verfahrensanbieter die vier Oberkriterien Transparenz, Partizipation, Einflussnahme und Glaubwürdigkeit definiert, die nachfolgend weiter konkretisiert werden.

⁵² Erschwerend kommt hierbei hinzu, dass Verhandlungsgruppen häufig auf 25 – 30 Teilnehmer begrenzt werden, um die Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten.

⁵³ Nach der Definition von Lennartz/Mussel (2002, 99) folgt aus der Legitimität, „dass das Verfahren und seine Ergebnisse auch von denjenigen, die nicht am Verfahren und seiner Entstehung teilgenommen haben, nachvollzogen und angenommen werden können.“

2.4.1 *Transparenz*

Der Untersuchungsrahmen für „Transparenz“ darf nicht allein auf das Verfahren selbst und damit auf die erzielten Inhalte bzw. Ergebnisse - und allenfalls noch auf die einzelnen Stufen der Entscheidungsfindung – beschränkt werden. Dies würde eine unzulässige Verkürzung der Sichtweise darstellen. Tatsächlich wird der Untersuchungsrahmen durch die Ziele, welche die Stakeholder mit den jeweiligen diskursiven Verfahren verfolgen, determiniert. Transparenz der politischen Entscheidungsfindung dient dem Ziel des Informationsgewinns und der Kontrolle politischer Entscheidungen durch die Öffentlichkeit und ist damit Voraussetzung und Motivation für eine Beteiligung der Betroffenen und Bürger an einer (Mit-)Gestaltung ihres Lebensumfeldes. Um dies zu gewährleisten, sind nicht allein die Inhalte und Ergebnisse des Verfahrens transparent zu machen (Wissens-Transparenz), sondern darüber hinaus auch die Ziele, die die einzelnen Stakeholder in den Verfahren verfolgen, einschließlich der Mandate und Befugnisse, mit denen sie ausgestattet sind (Akteurs-Transparenz).

Von Seiten des Staats bzw. der Politik wird eine Transparenz der Entscheidungsfindung vor allem zur Sicherung von Steuerungskapazitäten und zur Legitimation politischen Handelns eingesetzt, in der Hoffnung, dadurch zur Erhöhung der Akzeptanz der geplanten Maßnahmen beizutragen und Blockadesituationen zu vermeiden.⁵⁴ In dem Zusammenhang ist vor allem der Kontext des Verfahrens, d.h. der Stellenwert, den es im Rahmen von hoheitlichen Entscheidungen, einnimmt oder auch die Beurteilung des Verfahrens durch die Vorhabengegner von grundlegender Bedeutung (Kontext-Transparenz) sowie die Art und Weise, wie die Entscheidungen zustande kommen (Entscheidungs-Transparenz).

Durch die neuen Medien ist inzwischen eine Situation entstanden, bei der eine Zunahme an Information nicht mehr zwangsläufig zu einer Zunahme von Transparenz führt. Im Gegenteil: Zwar steht inzwischen ein Großteil der Informationen im Netz, allerdings sind diese für Außenstehende häufig kaum nutzbar, da Aufbereitung, Strukturierung, Darstellung und Zugänglichkeit völlig unzulänglich sind (Darstellungs-Transparenz).

Als letzter Punkt wird die „Transparenz der Einflussnahme“ als Kriterium aufgenommen. Er umfasst zum einen die Bereitschaft von Seiten der Verfahrensanbieter und Entscheidungsträger untereinander abzustimmen (und aufzuzeigen), in welchen Bereichen und in welchem Umfang Möglichkeiten der Einflussnahme durch Bürger und Stakeholder bestehen bzw. erwünscht sind. Hierdurch wird die Schnittstelle zwischen informellen und hoheitlichen Verfahren adressiert.

⁵⁴ Gerade im Bereich der Risikosteuerung im Umwelt- und Technikrecht, wo vom Gesetzgeber lediglich unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden und die Grenzziehung zwischen zulässigen und unzulässigen Risiken erst im Genehmigungsverfahren erfolgt, besteht laut Rossnagel (2000, 268) für den Staat bzw. für die Verwaltungsverfahren in besonderer Weise die Verpflichtung zu Transparenz und Öffentlichkeit, um so der Aufgabe der „kooperativen Gemeinwohlkonkretisierung“ gerecht zu werden.

Zum anderen umfasst er eine Rückmeldung an Bürger und Öffentlichkeit, zu welchen Themen und in welchem Umfang eine Beteiligung durch die Bürger und Stakeholder zu verzeichnen ist und wie (bisher) damit verfahren wird.

Somit wird im Rahmen der Evaluation diskursiver, netzgestützter Verfahren hinsichtlich der Transparenz insgesamt zwischen sechs verschiedenen Aspekten unterschieden: kontextuelle Transparenz, wissensbezogene Transparenz, akteursbezogene Transparenz, entscheidungsbezogene Transparenz, Aufbereitungs- und Darstellungs-Transparenz sowie Transparenz der Einflussnahme.

2.4.2 Partizipation

Um die Partizipationsangebote innerhalb der Verfahren systematisch zu erfassen, wird zwischen den folgenden drei „Partizipationsstufen“ *Information*, *Kommunikation* und *Kooperation* - hinsichtlich der Mitwirkungsmöglichkeiten durch Betroffene und Interessierte – unterschieden.⁵⁵

Information: Unter diesem Aspekt werden die Partizipationsmöglichkeiten für Bürger und Öffentlichkeit betrachtet, die aufgrund der Information über das Verfahren sowie über die dort erzielten Ergebnisse bestehen. Die Informationen werden der breiten Öffentlichkeit sowohl durch die Verfahrensanbieter selbst als auch durch die Presse zugänglich gemacht. Die Presseberichte zielen dabei vor allem auf die Darstellung bedeutender Ereignisse oder aber auch die Diskussion der Zielerreichung. Eine Teilhabe am Verfahren wird für die Bürger infolge der sporadischen und punktuellen Berichterstattung durch sie allein kaum möglich. Aus diesem Grund erfolgt eine Fokussierung auf die Informationsbereitstellung durch die Verfahrensanbieter unter Einbindung der Neuen Medien.

Kommunikation: Unter dem Punkt „Kommunikation“ werden sogenannte „Kommunikationsangebote“ durch die Verfahrensanbieter diskutiert. Hierbei interessieren vor allem Kommunikationsangebote, die einen direkten oder indirekten Austausch zwischen Bürgern bzw. der breiten Öffentlichkeit und Forumsteilnehmern, Verfahrensanbietern und Entscheidungsträgern erlauben. Im Gegensatz zur Kooperation erfolgt die Kommunikation hierbei weitgehend ohne systematische und zielgerichtete Nutzung des „Inputs“⁵⁶ bzw. ohne sichtbaren Niederschlag des „Inputs“ in der Entscheidungsfindung. Hierzu zählen sowohl die Beantwortung von konkreten Fragen der Bürger via e-Mail oder auch Live-Chats oder Diskussionsforen, wie sie derzeit durchgeführt werden.

⁵⁵ Zu Mitwirkungsmöglichkeiten der Betroffenen siehe ausführlich (Knoepfel/Rey 1990, 273ff).

⁵⁶ Unter „Input“ werden hier sämtliche Aussagen, Anregungen und Kritik zum Verfahren und den Inhalten durch Betroffene und Interessierte via Telefon, Post, e-Mail und face-to-face an die Forumsmitglieder und Veranstalter verstanden.

Kooperation: Unter der Bezeichnung „Kooperation“ werden Partizipationsangebote durch die Verfahrensanbieter mit einer aufsuchenden, aktivierenden Beteiligung der Bürger mit sichtbarem Einfluss auf die inhaltliche und operative Ausgestaltung des Verfahren und die Entscheidungsfindung subsumiert.

Kennzeichnend ist Motivierung, Mobilisierung, Kompensation von Benachteiligung, Zielgruppenorientierung, Prozessorientierung sowie die zielgerichtete Nutzung des „Inputs“ (z.B. Ergebnisse aus gezielten Befragungen). Unter den Begriff „Kooperation“ fallen vor allem Angebote, wie Öffentlichkeitsveranstaltungen und Fokus-Gruppen-Veranstaltungen, da hier zumindest ansatzweise Versuche unternommen werden, die gewonnenen Informationen bzw. „Inputs“ von den Bürgern aufzubereiten und in das Verfahren einzuspeisen (vgl. Kap. 4.2. und 4.3).

Im Rahmen der Kooperation sind vor allem motivationale Aspekte von Interesse, wie beispielsweise „Welches Interesse können Entscheidungsträger an einer stärkeren Kooperation im Rahmen informeller Beteiligungsverfahren haben?“ oder „Wie muss eine institutionelle Einbettung aussehen, die zu einer stärkeren Verzahnung von informellen und hoheitlichen Verfahren führt?“.

2.4.3 Einflussnahme

Zwar werden in den meisten informellen Verfahren Bürgern und Öffentlichkeit Partizipationsmöglichkeiten angeboten, doch sind diese häufig nicht mit der Möglichkeit der Einflussnahme verknüpft. Daher wird dieser Punkt gesondert aufgegriffen. Denn: Die Motivation der Bürger, an einem diskursiven Verfahren teilzunehmen bzw. sich dabei einzubringen, resultiert zum einen aus der Betroffenheit durch die Maßnahme selbst. Zum anderen wird sie durch die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Planung determiniert.⁵⁷ Insofern ist es sowohl für die Forumsteilnehmer selbst (als Repräsentanten der Betroffenen), als auch für die Bürger der Region essentiell, welche Möglichkeiten der Einflussnahme auf das eingesetzte diskursive Verfahren und damit auf die zu erzielenden Ergebnisse und deren Umsetzung bestehen. Bei der Einflussnahme wird zwischen fünf Aspekten unterschieden:

Einflussnahme auf die *Verfahrensauswahl*, d.h. auf die Entscheidung für einen Einsatz eines informellen Verfahrens und/oder die zu wählende Verfahrensart;

Einflussnahme auf die *Verfahrensform und das Prozedere*, d.h. beispielsweise auf die Zusammensetzung der Forumsteilnehmer, die Auswahl der Mediatoren, den zeitlichen Rahmen sowie auf die Form der Entscheidungsmodalitäten;

Einflussnahme auf die *Verfahrensinhalte*, wie beispielsweise hinsichtlich der Zielfestlegung oder der zu bearbeitenden Themenschwerpunkte, der Konzeptentwicklung oder der Verfahrensbearbeitung;

Einflussnahme auf das *Zustandekommen der Ergebnisse und deren Darstellung*, beispielsweise ob Mehrheits- oder konsensuale Entscheidungen zu erzielen sind, sowie

Einflussnahme auf die *Umsetzung der Ergebnisse*, wie angemessene Strukturen bzw. die Berücksichtigung der Ergebnisse in der hoheitlichen Entscheidung.

⁵⁷ Vgl. hierzu u.a. (Müller-Erwig 2000) und (Troja 2001).

2.4.4 Glaubwürdigkeit

Die Motivation an informellen Verfahren teilzunehmen basiert wie bereits erwähnt auf der Betroffenheit durch das Vorhaben und auf der Chance zur Einflussnahme auf die Planung. Betroffenheit und Einflussnahme sind damit zwar notwendige, aber allein nicht hinreichende Kriterien. Gerade infolge des hohen Konfliktpotenzials bei geplanten Großvorhaben, welches meist auch auf einer unterschiedlichen Werthaltung der Akteure basiert, bestehen enorme Vorbehalte gegenüber den anderen Konfliktparteien und den Zielen, die jene mit dem Verfahren verfolgen.⁵⁸ Aus diesem Grund kommt einem fairen und glaubwürdigen Verfahren in solchen Situationen besonderer Stellenwert zu. Es ist nicht nur Voraussetzung für eine – vor allem dauerhafte – Einbindung *sämtlicher* Betroffener und Beteiligter in das Verfahren⁵⁹, sondern auch für die Akzeptanz der Ergebnisse durch die Beteiligten.

Die politische Glaubwürdigkeit der durchgeführten Verfahren schlägt sich zum einen in den Voraussetzungen nieder, die geschaffen werden müssen, um ein glaubwürdiges Verfahren überhaupt zu ermöglichen. Dazu gehören u.a. eine zugesicherte Ergebnisoffenheit des Verfahrens oder auch die konsensuale Auswahl und Zusammensetzung der Stakeholder und Mediatoren.

Das Kriterium „Glaubwürdigkeit und Fairness“ bezieht sich ferner auf die Verfahrensspielregeln und die Durchführung des Verfahrens selbst, welche sich an den verfahrensbezogenen (in diesem Fall mediativen⁶⁰) Grundprinzipien auszurichten haben. Ein relevantes Unterkriterium ist hierbei u.a. die Öffnung der Verfahren für eine direkte Teilnahme der Bürger und Öffentlichkeit. Dies leitet sich aus dem Anspruch mediativer Verfahren ab, *sämtliche Betroffenen* im Rahmen des Verfahrens einzubeziehen. Die Verfahren sind dazu so flexibel anzulegen, dass jeweils neu entschieden werden kann, ob eine weitere Fortführung des Verfahrens zielführend ist, wenn beispielsweise die Teilnahme am Verfahren durch relevante Stakeholder verweigert bzw. aufgekündigt werden sollte. Ein weiteres relevantes Unterkriterium für Glaubwürdigkeit ist die „wissenschaftliche Glaubwürdigkeit der Ergebnisse“. Da im Rahmen von Umweltmediationsverfahren meist unterschiedliche Werthaltungen aufeinanderprallen, muss insbesondere gewährleistet sein, dass eine für alle Beteiligten akzeptable Gewichtung der potentiellen Auswirkungen vorgenommen wird.

⁵⁸ So wurde im Rahmen des RDF bei einer Befragung der betroffenen Bürger hinsichtlich der Glaubwürdigkeit des Verfahrens vor allem die Angst sichtbar, von den Politikern und Entscheidungsträgern „über den Tisch gezogen zu werden“ bzw. die Befürchtung, dass mit „gezinkten Karten“ gespielt wird. (Fokusgruppe 2000, 10)

⁵⁹ Wie die Beispiele des Frankfurter Mediationsverfahrens und des RDF zeigen, verweigert eine Konfliktpartei die Teilnahme, sobald sie das Verfahren nicht mehr als fair oder glaubwürdig wahrnimmt (vgl. Kapitel 3.1.1).

⁶⁰ Zu mediativen Grundprinzipien siehe u.a. (Fuchs/Hehn 1999, 2) und (Troja 2001).

Erst dann gelingt es diese Auswirkungen gegeneinander transparent und nachvollziehbar abzuwägen (z.B. zu schaffende Arbeitsplätze versus Lärmzuwachs). Nur so ist schrittweise ein Aushandeln von tragfähigen Ergebnissen möglich und die Ergebniserzielung auch nach außen vermittelbar. Die Glaubwürdigkeit der Verfahren ist somit ganz erheblich von der wissenschaftlich-methodischen Fundierung der Forumsarbeit abhängig.⁶¹

Die Glaubwürdigkeit informeller Beteiligungsverfahren misst sich auch daran, inwieweit die Ergebnisse aus den informellen Verfahren in der Entscheidung der hoheitlichen Verfahren Berücksichtigung finden. Da hier keine rechtlichen Möglichkeiten zur Bindung der hoheitlichen Entscheidung an die im informellen Verfahren erzielten Ergebnisse bestehen, muss der Ansatz in einer stärkeren Verzahnung der beiden Verfahren liegen, die bereits durch die Ausgestaltung des informellen Verfahrens anzulegen ist. Aus diesem Grund ist ein weiteres wichtiges Unterkriterium die Einbindung der Entscheidungsträger bei der Konzipierung und Durchführung informeller Verfahren. Dies muss nicht zwangsläufig eine Teilnahme der Entscheidungsträger an der Verhandlungsgruppe bedeuten, sollte sich aber zumindest in Form einer Abstimmung zwischen beiden Verfahren oder durch die Bereitschaft zur (Teil-)Kooperation der Entscheidungsträger im Rahmen informeller Verfahren niederschlagen.

Und schließlich ist der Umgang mit den Ergebnissen, beispielsweise durch die Stakeholder im Rahmen einer Selbstverpflichtung, ein relevantes Kriterium für die Beurteilung. Damit stehen vor allem die *Akteure* zur Herstellung bzw. Gewährleistung von Glaubwürdigkeit bzw. die Schnittstellen zwischen den Akteuren im Vordergrund der Betrachtung.

Das *Ober-Kriterium „Glaubwürdigkeit und Fairness“* wird damit unter folgenden vier Kriterien (mit den jeweiligen Unterkriterien) betrachtet:

- Voraussetzungen für ein faires und glaubwürdiges Verfahren,
- Glaubwürdigkeit und Fairness der Verfahrensspielregeln,
- Wissenschaftliche Glaubwürdigkeit,
- Glaubwürdigkeit und Fairness im Umgang mit den Ergebnissen.

2.4.5 *Ausgewählte Kriterien und Reichweite des Kriterienrasters*

Anhand der Verfahrenserfordernisse und der Intentionen, die von den Akteuren mit den Verfahren verfolgt werden, ergibt sich nachfolgendes Kriterienraster zur Verfahrensbeurteilung.

⁶¹ Vgl. zur wissenschaftlichen Glaubwürdigkeit der im Mediationsverfahren erzielten Ergebnisse (Thiessen 2000).

Tabelle 3: Kriterienraster zur Beurteilung informeller Konfliktlösungsverfahren

Transparenz	Partizipation	Einflussnahme	Glaubwürdigkeit & Fairness
<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrens- und Kontext-Transparenz • Wissens-Transparenz • Akteurs-/Teilnehmer-Transparenz • Entscheidungs-Transparenz • Darstellungs- und Aufbereitungs-Transparenz • Transparenz der Einflussnahme 	<ul style="list-style-type: none"> • Information <ul style="list-style-type: none"> - nutzerorientiert - partizipationsorientiert - allparteilich - kontextuelle Einordnung - redaktionell aufbereitete Zwischenstände • Kommunikation <ul style="list-style-type: none"> - mediativ/deliberativ - ziel-/ergebnisorientiert - direkt mit dem Zuständigen/ Verantwortlichen • Kooperation <ul style="list-style-type: none"> - einflussorientiert - „nutzwert“-orientiert - ressourcenangepasst - direkt (Bürger <-> Entscheidungsträger) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrenswahl • Verfahrensform/Prozedere <ul style="list-style-type: none"> - Zusammensetzung der Forumsmitglieder - Auswahl der Mediatoren - Zeitlicher Rahmen - Einigungs- und Entscheidungsmodalitäten • Verfahrensinhalte <ul style="list-style-type: none"> - Ziel- und Themenfestlegung - Konzeptentwicklung - Themenbearbeitung • Ergebniserzielung/-darstellung <ul style="list-style-type: none"> - Entscheidungskriterien und Wichtung der Kriterien - Ergebnisfindung und –formulierung • Umsetzung der Ergebnisse <ul style="list-style-type: none"> - Schaffung angemessener Strukturen - Verbindlichkeit der Ergebnisse für die Teilnehmer 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfahrensvoraussetzungen <ul style="list-style-type: none"> - Transparenz + Einfluss (s. Kriterien) - Ergebnisoffenheit - konsensuale Auswahl der Forumsteilnehmer und Mediatoren • Verfahrensspielregeln <ul style="list-style-type: none"> - Öffnung der Verfahren für direkte Teilnahme der Bürger - Einbindung der Entscheidungsträger - Ziel- und Themenfestlegung von „innen“ - Einhaltung mediativer Grundprinzipien - eindeutig festgelegte Funktion der Forumsleitung - Flexibilität des Verfahrens • Wissenschaftliche Glaubwürdigkeit <ul style="list-style-type: none"> - Untersuchungsrahmen - Herleitung der Ergebnisse • Umgang mit den Ergebnissen <ul style="list-style-type: none"> - Darstellung der Ergebnisse - Rückkopplung in die Gremien - Verbindlichkeit für die Teilnehmer

Das so gewonnene Kriterienraster erlaubt somit neben der Beurteilung der Verfahrensdurchführung und Ergebniserzielung innerhalb des Verfahrens somit auch eine Abschätzung, inwieweit die Erwartungen der Konfliktparteien und insbesondere der betroffenen Bürger erfüllt werden. Es deckt somit auch den Zugang zum Verfahren selbst sowie den „Transfer“ der erzielten Ergebnisse aus informellen Verfahren in die hoheitliche Entscheidungsfindung ab (vgl. Abbildung 2).

3

Auswertung mediativer, internetgestützter Konfliktlösungsverfahren

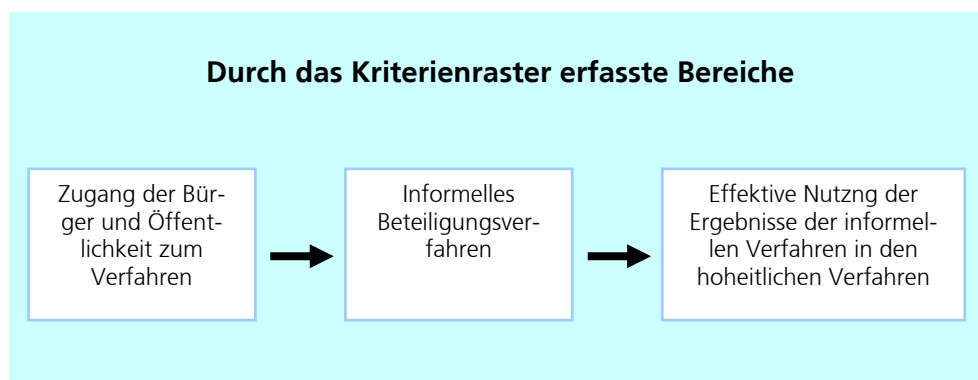
Die hier vorgestellten Ergebnisse basieren auf einer detaillierten Auswertung der Verfahren anhand der aufgestellten Kriterien und Unterkriterien.⁶² Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Verfahren derzeit überwiegend noch nicht abgeschlossen sind. Die Ergebnisse der Auswertung stellen somit keine abschließende Beurteilung, sondern eine „Momentaufnahme“ dar und zeigen Tendenzen und potenzielle Ansätze zur Optimierung auf.

3.1

Inwieweit werden Erwartungen der Akteursgruppen an informelle Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene erfüllt und welche Hemmnisse bestehen?

Eine Auswertung anhand des Kriterienrasters unter dem Blickwinkel des Akteursbezugs ergibt, dass grundsätzlich bei allen Verfahren ein nicht zu unterschätzender zusätzlicher Informations- und Erkenntnisgewinn für das Vorhaben durch die Einbeziehung unterschiedlicher Sichtweisen, sowohl hinsichtlich der Risiken als auch bzgl. der potenziellen Lösungsansätze, zu konstatieren ist. Darüber hinaus sind auch andere Zugewinne erkennbar, wie z.B. im Rahmen des sozialen Lernens, durch den Abbau von Vorbehalten gegenüber anderen Parteien, durch die Einübung neuer Dialog- und Umgangsformen etc. Allerdings werden bei den Konfliktlösungsparteien nicht sämtliche Erwartungen, die mit dem Verfahren verknüpft werden (und nicht zuletzt durch diese auch erst geweckt werden) erfüllt. Die wichtigsten Ergebnisse sollen nachfolgend kurz zusammengefasst werden.

Abbildung 2: Reichweite des Kriterienrasters (Quelle: eigene Darstellung)



⁶² Die Durchführung wurde in einem Arbeitsband dokumentiert (Dopfer 2003).

3.1.1 *Bürger*

Im Rahmen informeller, mediativer Beteiligungsverfahren⁶³ werden bei den betroffenen und interessierten Bürgern Erwartungen geweckt, die weitgehend nicht erfüllt werden. Dies resultiert vor allem aus der Verfahrenswahl bzw. Verfahrensbezeichnung, wie ‚Umweltmediation‘ oder ‚mediatives Verfahren‘, die eine direkte⁶⁴ Einbeziehung *sämtlicher* Konfliktparteien in den Konfliktlösungsprozess impliziert.⁶⁵ Aufgrund der hohen Anzahl der Akteure auf regionaler Ebene können jedoch lediglich Repräsentanten von als relevant erachteten gesellschaftlicher Gruppen einbezogen werden. Eine Aufnahme der betroffenen und interessierten Bürger in die Verhandlungsgruppe wird mit dem Argument, die Arbeitsfähigkeit der Verhandlungsgruppe zu gewährleisten, verwehrt, was eine Begrenzung der Teilnehmerzahl auf ca. 30 – 60 Personen zur Folge hat.⁶⁶

Da die Bürger nicht als Teilnehmer der Verhandlungsgruppe direkt in das Verfahren einbezogen sind, aber eine Akzeptanz der Ergebnisse aus den Verfahren durch die Bürger angestrebt wird, erfolgt inzwischen der Versuch, indirekt eine stärkere Einbeziehung der Bürger zu realisieren. Überwiegend durch die Politik angestoßen und forciert, besteht der Auftrag an die Verfahrensverantwortlichen im Rahmen des Verfahrens darin, einen „Dialog mit der Region“ zu führen. Unter diesem Aspekt werden den Bürgern und der Öffentlichkeit Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt – wobei nachfolgend zwischen Informations-, Kommunikations- und Kooperationsangeboten⁶⁷ unterschieden wird (vgl. Kapitel 3.3).

⁶³ Informelle Beteiligungsverfahren werden nachfolgend synonym mit (informellen) Konfliktlösungsverfahren verwendet oder auch nur kurz als Verfahren bezeichnet. Sie umfassen damit (informelle) Konfliktlösungsverfahren, wie Mediationsverfahren bzw. mediativ angelegte Verfahren sowie (moderierte) Beteiligungsverfahren, die weniger konfliktbeladen sind und der Problemlösung dienen.

⁶⁴ Nachfolgend wird zwischen direkten und indirekten Partizipationsmöglichkeiten unterschieden. Direkte Beteiligungsmöglichkeiten bestehen durch die Teilnahme an der Verhandlungs- bzw. Mediationsgruppe. aspekten und die Einspeisung dieser Ergebnisse in die Verhandlungsgruppe.

⁶⁵ So wird die Einbeziehung sämtlicher Konfliktparteien in das Verfahren als eines der Grundprinzipien der Mediation genannt (Fuchs 2001, 9).

⁶⁶ Lediglich indirekt über die Repräsentanten von Bürgerinitiativen oder Umweltorganisationen ist eine Teilnahme möglich, wobei diese nur sehr begrenzt die Interessen der betroffenen Bürger abdecken.

⁶⁷ Im Rahmen der Kooperation werden Maßnahmen betrachtet, die eine gezielte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bei der Entscheidungsvorbereitung und -findung zum Ziel haben. Bei der Kooperation handelt es sich um aufsuchende bzw. zur Teilnahme ermunternde Partizipationsangebote, die zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem noch Einflusschancen für die Partizipierenden bestehen. Partizipationsangebote in diesem Bereich umfassen sowohl die Einbeziehung im Rahmen der Verfahrens- und Teilnehmerauswahl,

Eine grundlegende Voraussetzung für eine Partizipation der Bürger und Öffentlichkeit stellen *Informationsangebote* zu dem Verfahren und den dort erzielten Ergebnissen dar. Sie ermöglichen nicht nur eine Teilnahme am Verfahren sondern auch eine Kontrolle des Verfahrens einschließlich der Umsetzung der Ergebnisse. Zwar nahm in den letzten Jahren – insbesondere durch den Einsatz der Neuen Medien - die Menge der Informationen zum Verfahren enorm zu, aber die gelieferten Informationen werden der Anforderung, hierdurch den Bürgern bzw. Interessierten eine qualifizierte Teilhabe an dem Verfahren zu ermöglichen, nicht gerecht. Die Zusammenstellung und Aufbereitung der Informationen zum Verfahren erfolgt nicht unparteiisch oder gar partizipationsorientiert, sondern vielmehr unter PR- und Akquisegesichtspunkten der Verfahrensverantwortlichen.⁶⁸ Kritische Töne zum Verfahren selbst sind in der Regel bei den ins Netz gestellten Informationen nicht zu finden.⁶⁹ Allein aufgrund der durch die Verfahrensanbieter zur Verfügung gestellten Informationen ist es bei keinem betrachteten Verfahren dem Bürger bzw. der Öffentlichkeit möglich, sich ein ausgewogenes Bild von der kontextuellen Einbettung des Verfahrens zu machen (kontextuelle Transparenz). Weder bestehen substantielle Bezüge zu den nachfolgenden oder parallel verlaufenden hoheitlichen Verfahren, noch sind andere regionale Aktivitäten zu dem geplanten Vorhaben direkt in das Verfahren bzw. in die Informations- oder auch Kommunikationsangebote eingebunden.⁷⁰ Auch ist es nicht möglich, anhand der gelieferten Informationen zu einer fundierten Einschätzung hinsichtlich der durch die Konfliktparteien verfolgten Intentionen und Ziele sowie durch sie wahrgenommenen Mandate zu gelangen („Akteurstransparenz“). Obwohl vielfach relativ einfache Möglichkeiten bestehen, diese Informationen insbesondere im Internet durch gezielte Verlinkungen zu liefern, werden diese Potenziale häufig – aus Unkenntnis und/oder Ressourcenmangel - nicht umgesetzt.

sowie der inhaltlichen Schwerpunktsetzung, als auch bei der Ergebniserzielung.

⁶⁸ Vgl. hierzu auch (Krämer 2002, 261), der befindet: „Mediatoren werden bezahlt, [...], nicht von Umweltverbänden oder Bürgerinitiativen, die regelmäßig wenig finanzielle Ressourcen besitzen. Zudem müssen sie an Folgeaufträgen interessiert sein. Ob unter diesen Umständen ihre Neutralität jederzeit gewahrt und gewährleistet ist, scheint fraglich. Anders als staatliche Beamte sind sie nicht dem Allgemeinwohl verpflichtet.“

⁶⁹ Lediglich beim Wiener Mediationsverfahren können Presseinformationen zum Verfahren von der Website aus abgerufen werden.

⁷⁰ Allerdings bestehen beim Wiener Verfahren direkte Verlinkungen aus der Website heraus auf die jeweiligen Websites der Konfliktparteien unter Angaben von Telefon bzw. Fax sämtlicher Forumsmitglieder, wodurch ein direkter Kontakt für die Bürger zu allen Konfliktparteien möglich ist.

Ein weiteres Problem ist, dass „Außenstehenden“, d.h. Bürgern und Öffentlichkeit, das Zustandekommen der Entscheidung in vielen Fällen mit der Begründung verwehrt wird, einen „geschützten Raum“ für die Verhandlung bieten zu müssen. Bürger und Öffentlichkeit werden in den Fällen ausschließlich über das erzielte (Teil-)Ergebnis informiert. Lediglich beim Wiener Verfahren ist es – wenn auch relativ aufwendig – möglich, durch die gewährte Einsicht in die Sitzungsprotokolle den Verlauf einer Sitzung und damit das Zustandekommen der Entscheidungen zu verfolgen und nachzuvollziehen. Indem die Ergebnisfindung und nicht nur das Ergebnis transparent gemacht wird, wird aus Nutzerperspektive eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz der Ergebnisse geschaffen.

Durch die enorm lange Dauer der Verfahren auf regionaler Ebene, die sich häufig über Jahre erstreckt, ist es den Bürgern und der Öffentlichkeit kaum möglich, den Verfahrensverlauf kontinuierlich zu verfolgen. Dem werden die Verfahren in keiner Weise gerecht. Eine kontinuierliche redaktionelle Aufbereitung des jeweiligen Standes, die auch einen späteren Einstieg in das Verfahren ermöglicht, unterbleibt weitgehend⁷¹. Bürgern, die nicht von Anfang das Verfahren verfolgt haben, bleibt der Zugang zu den Verfahren aufgrund fehlender Zusammenhänge und Hintergründe verwehrt. Auch wird dem Besucher weder angemessen verdeutlicht, welche Bedeutung das Verfahren hat und welche Ziele damit, auch politisch, verfolgt werden, noch wird er über die für ihn bestehenden Möglichkeiten und Grenzen informiert, sich in das Verfahren einzubringen und Einfluss auf die Entscheidungsfindung innerhalb des Verfahrens zu nehmen.

Die im Rahmen der Verfahren bereitgestellten *Kommunikationsangebote*, wie öffentliche Informationsveranstaltung, Diskussionsforen im Netz sowie die Angabe von Telefon- und e-Mail-Kontakten, betreffen überwiegend die Möglichkeit, Fragen beantwortet zu bekommen bzw. zu bestimmten Inhalten oder Ergebnissen zu diskutieren. Allerdings finden diese Anregungen und Kritik bei der inhaltlichen oder operativen Ausgestaltung des Verfahrens keinen sichtbaren Eingang. Insbesondere die sogenannten *Diskussionsforen* im Netz erweisen sich als „Mogelpackung“. Der Anspruch, mittels dieser Foren mit den Bürgern in einen echten Dialog zu treten, wird bei keinem Verfahren – weder bei den Mediationsverfahren mit den Forumsmitgliedern oder gar den Entscheidungsverantwortlichen, noch beim Projekt „elektronische Demokratie“ mit den Politikern – eingelöst.⁷²

⁷¹ Erst fast genau zwei Jahre nach Installierung des RDF und ca. ein Jahr nach Beginn des Wiener Verfahrens wurden sogenannte „dialogbriefe“ bzw. „infoletter“, ca. 4-seitige Magazine mit aktuellen Informationen zum Verfahren, herausgegeben. Diese geben zwar verschiedene Aspekte zusammengefasst dar, ermöglichen aber kein Gesamtüberblick über das Verfahren. Sie sind daher eher für Nutzer geeignet, die bereits mit den Verfahren vertraut sind. Wichtige Hintergrundinformationen fehlen auch in ihnen und kontextuelle Zusammenhänge werden nicht transparent.

⁷² Statt dessen wird in den Diskussionsforen überwiegend ein bi- oder trilateraler Austausch zwischen Bürgern geführt.

Sowohl beim RDF als auch beim Wiener Verfahren bestehen erste Ansätze für eine *Kooperation* zwischen Bürgern und Forumsmitgliedern bei inhaltlichen und operativen Verfahrensfragen. Sowohl in der Auftaktveranstaltung⁷³ des Wiener Mediationsverfahrens als auch im Rahmen der Fokusgruppen⁷⁴ wurden die Bürger zu Erwartungen an das Verfahren, zu Zielen und zu Themen, die für sie im Zusammenhang mit dem Verfahren relevant sind, befragt. Dabei zeigen sich bei beiden Verfahren deutliche Defizite. Beim RDF betrifft dies den späten Zeitpunkt der Einbeziehung der Bürger sowie die geringe Anzahl und die Art der Auswahl der zu beteiligenden Bürger. Beim Wiener Verfahren dagegen die fehlende Transparenz der Aufbereitung und Einspeisung der Inhalte in das Verfahren betrifft.

Deutlich über die Kooperationsangebote der Wiener hinaus geht das RDF mit seinem Bürgerbüro und mobilen Bürgerbüro. Allerdings nimmt das Bürgerbüro (bisher) lediglich eine Mittelstellung zwischen Kommunikationsangebot und Kooperationsangebot ein. Einerseits erfüllt es die Anforderungen einer aufsuchenden, aktivierenden Beteiligung, unter Berücksichtigung der Zielgruppen. Allerdings mangelt es auch hier an sichtbaren Einflussmöglichkeiten auf die inhaltliche und operative Ausgestaltung des Verfahrens und auf die Entscheidungsfindung durch die Bürger. Damit zeichnen sich zwar erste Bestrebungen von Seiten der Mediationsanbieter ab, Bürger stärker als bisher in die Verfahrensgestaltung und die Ergebnisfindung einzubeziehen, dies ist jedoch bisher durch eine weitgehende Ziel- und Konzeptlosigkeit gekennzeichnet.

Es reicht allerdings bei weitem nicht aus, die Partizipationsangebote zu erhöhen und die Einflussmöglichkeiten zu verbessern. Vielmehr müssen vor allem auch die *Voraussetzungen* für eine Bereitschaft zur Partizipation geschaffen und verbessert werden. Dies betrifft insbesondere die Transparenz und die Glaubwürdigkeit des Verfahrens. Glaubwürdigkeitsdefizite⁷⁵ führten bei den Frankfurter Verfahren (MV und RDF) zu einer Teilnahmeverweigerung durch Bürgerinitiativen und Umweltverbände, was sich nicht zuletzt zu einer deutlich ablehnenden Haltung der Bürger gegenüber den im Forum erzielten Ergebnissen niederschlug.⁷⁶

⁷³ Hierzu wurden Bürger und Bürgerinitiativen aus den Umlandgemeinden eingeladen, wovon ca. 150 an der Veranstaltung teilnahmen. (S. u.: www.siedlverband.at/wien/sv-wien-info-004-001.htm)

⁷⁴ Die erste Fokusgruppenveranstaltung erfolgte erst Ende August, zwei Monat nach Beginn des RDF. Sie umfasste einen eingeschränkten Kreis von ca. 40 – 60 interessierten bzw. betroffenen Bürgern und sogenannten Multiplikatoren. (Fokus Gruppen 2000, 3)

⁷⁵ Diese fußten vor allem auf der, laut Vorhabengegner, fehlenden Ergebnisoffenheit, der Auswahl der Mediatoren und der Forumsmitglieder und der weitgehend politischen Vorgabe von zu bearbeitenden Inhalten und Aufgabengebieten.

⁷⁶ Neben der mangelnden Glaubwürdigkeit des Verfahrens war die fehlende Entscheidungstransparenz beim Frankfurter Mediationsverfahren eine der Hauptursachen für die fehlende Akzeptanz der Ergebnisse des Mediationsverfahrens bei der Bevölkerung in der Region, was sich in stark kontrovers ausgerichteten Informationsveranstaltungen im Anschluss an das Mediationsverfahren (in der Informationsphase) sowie in

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Bürger zwar durch das Verfahren einen Zugewinn an Informationen erfahren, wodurch teilweise eine Kontrolle politischer Entscheidungsfindung ermöglicht wird. Substanzielle Einflussmöglichkeiten auf Verfahrensform, Verfahrensinhalte und die Ergebniserzielung, werden den Bürgern jedoch nicht gewährt. Das Fehlen substanzieller und transparenter Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Verfahren birgt aber die Gefahr einer Demotivierung der Bürger und einer abnehmenden Akzeptanz sowohl der Ergebnisse aus den jeweiligen Verfahren als auch von Konfliktlösungsverfahren generell.

3.1.2 *Forumsmitglieder*

Die Forumsmitglieder oder auch Stakeholder profitieren von dem für sie deutlich erweiterten Informationszugang. Zudem werden ihnen – im Rahmen der Verfahren – bisher nicht gewährte, zusätzliche Partizipations- und Einflusschancen eingeräumt. Beim Frankfurter Mediationsverfahren und beim RDF bestanden bzw. bestehen für die Forumsmitglieder gegenüber dem Wiener Verfahren deutlich geringere Einflussmöglichkeiten auf das Verfahren selbst. Dies betrifft die Auswahl der Mediatoren, der Forumsmitglieder sowie der zu bearbeitenden Inhalte und der mit dem Verfahren avisierten Ziele, die bei den Frankfurter Verfahren weitgehend von außen, also nicht von Forumsmitgliedern selbst, vorgegeben wurden. Hierdurch werden zum einen Potenziale nicht ausgeschöpft, da neue Ansätze, Sichtweisen, Themenfelder und Lösungsansätze, die durch die Einbeziehung zusätzlicher Gruppen bei den Verfahren erschlossen werden könnten, unberücksichtigt bleiben. Zum anderen werden die Erwartungen der Forumsmitglieder an ein selbstbestimmtes Verfahren nicht erfüllt, wenn das Verfahren dazu benutzt wird, umfangreiche, von „außen“ vorgegebene Ziele zu verfolgen und extern vorgegebene Aufgaben abzuarbeiten.⁷⁷ Direkte Einflussmöglichkeiten auf das politische Entscheidungshandeln durch die Forumsmitglieder bestehen nicht, da sich eine Verbindlichkeit der im Forum erzielten Ergebnisse für die Entscheidungsträger (grund-)rechtlich verbietet.⁷⁸ Die Ergebnisse dienen damit lediglich als zusätzliche Information im Rahmen hoheitlicher Abwägung.

den enorm zunehmenden Teilnehmerzahlen der Bürgerinitiativen gegen den Flughafenausbau aus dem Frankfurter Raum niederschlug.

⁷⁷ Die Selbstbestimmung der Teilnehmer, eines der Mindestkriterien für ein erfolgreiches Mediationsverfahren (Fuchs 2001, 9), bezieht sich auch auf die Aufgabenstellung und die Ziele und darf nicht auf die Ergebnisfindung reduziert werden.

⁷⁸ Die verfassungsrechtlich verankerte „Intention auf Gemeinwohlrichtigkeit“ verlangt bei jeder Entscheidung, die (grund)gesetzlich geschützte Belange berührt, eine Abwägung *sämtlicher* relevanter Belange. Eine Konfliktlösung innerhalb informeller Verfahren kann damit lediglich eine Teillösung darstellen, da nicht alle Belange im Verfahren mittels Repräsentanten vertreten sein können (vgl. hierzu ausführlich (Führ/Lewin 2001)).

Damit entfällt auf regionaler Ebene, sofern das Verfahren im Vorfeld oder parallel zur hoheitlichen Entscheidung durchgeführt wird, eine wichtige Motivation zur Teilnahme am Verfahren, nämlich eine Problemlösung zu finden, die in der gefundenen Form auch umgesetzt werden kann. Indirekte Einflussmöglichkeiten auf die hoheitliche Entscheidung können sich beispielsweise durch eine Selbstbindung der Teilnehmer an die Ergebnisse ergeben, indem z.B. die Antragsunterlagen des Vorhabenträgers die Ergebnisse aus dem Konfliktlösungsverfahren vollständig berücksichtigen.⁷⁹ Allerdings wurde dies bei den hier untersuchten Verfahren nicht - bzw. im Wiener Fall *noch* nicht⁸⁰ - realisiert (vgl. auch Kap. 3.2.4).

Defizite im Rahmen der Verfahren werden vor allem hinsichtlich der Glaubwürdigkeit des Verfahrens deutlich. Mit der Entscheidung für ein Mediationsverfahren wird ein Verfahren ausgewählt, welches vom Grundprinzip her sämtliche Konfliktparteien einzubinden hat und ergebnisoffen anzulegen ist. Obwohl beides im Frankfurter Mediationsverfahren auf Grund der politischen Ausgangslage nicht realisiert werden konnte, wurde das Verfahren trotzdem durchgeführt.⁸¹ Damit werden Grundprinzipien mediativer Verfahren missachtet bzw. durch die Wahl der Verfahrensbezeichnung Erwartungen geweckt, die tatsächlich nicht erfüllt werden können. Aber auch bei Verfahren wie dem Wiener Mediationsverfahren, wo es gelang, neben den Vorhaben*befürwortern* auch die Vorhaben*gegner* einzubeziehen⁸², gilt prinzipiell, dass es bei Mediationsverfahren dieser Größenordnung - wie in Frankfurt und Wien - grundsätzlich nicht möglich ist, *sämtliche* Konfliktparteien direkt in die Verhandlungsgruppe einzubinden und ihre Interessen angemessen zu berücksichtigen (hierbei ist zu beachten, dass sich BI-Interessen nicht zwangsläufig mit Anwohnerinteressen decken müssen). Dadurch entsteht für die Forumsmitglieder die Situation, dass der Anspruch des Verfahrens, einen Kompromiss oder gar eine win-win-Lösung für *sämtliche* Konfliktparteien zu finden, schlichtweg nicht zu erreichen ist.

⁷⁹ Beispiele, wo dies realisiert wurde, liegen u.a. aus Österreich vor (vgl. „Mediation Gasteinertal“. Im Netz unter: <http://www.mediatorgmbh.de/BerichtGastein.pdf>). Allerdings handelte es sich hier um ein räumlich kleineres Projekt, bei dem es gelungen war, sämtliche Konfliktparteien in das Verfahren einzubeziehen.

⁸⁰ Im Rahmen der durch alle Forumsmitglieder zu Beginn des Wiener Mediationsverfahrens unterzeichneten *Mediationsvereinbarung*, ist zum Abschluss des Verfahrens eine *Mediationsvertrag* vorgesehen, in dem - für alle Mitglieder verbindlich - die Ergebnisse des Mediationsverfahrens festgehalten werden.

⁸¹ Das anschließende Regionale Dialogforum – ein als mediativ bezeichnetes Verfahren – wird ebenfalls ohne Einbezug der relevanten Vorhabenkritiker, unter Vorgabe der Aufgabenfelder und statt mit Mediator mit einem Vorsitzenden und einem Moderator durchgeführt.

⁸² Und wo auch die Aufgabeninhalte, im Gegensatz zum MV und RDF, durch die Forumsteilnehmer eigenständig definiert und festgelegt wurden.

Es kann im Rahmen der Verfahren lediglich eine Lösung für einen Teil der Konfliktparteien gefunden werden und somit eine „Konfliktabschichtung“⁸³ statt einer Konfliktlösung erfolgen. Damit sinken die Chancen, dass sich die im Verfahren erzielten Ergebnisse anschließend in der hoheitlichen Entscheidung widerspiegeln. Hinzu kommt, dass die Auswahl der Forumsteilnehmer bei allen Verfahren offensichtlich nach unterschiedlichen Kriterien erfolgte, die jedoch weder nach außen noch gegenüber den Teilnehmern transparent gemacht wurden.⁸⁴ Dadurch nimmt die Legitimation des Verfahrens weiter ab und die Akzeptanz der Ergebnisse durch die „Nicht-Teilnehmer“ sinkt, was die Gefahr einer Abwertung der (enorm aufwendigen) Arbeit der Forumsmitglieder birgt. Zusammen mit den eingeschränkten Möglichkeiten bzw. der hohen Unsicherheit, mit der eine Umsetzung der Ergebnisse behaftet ist, kann das zu einem deutlichen Rückgang der Teilnahmebereitschaft an informellen Verfahren auf regionaler Ebene führen, insbesondere bei gesellschaftlichen Gruppen mit geringer finanzieller und personeller Ausstattung.

3.1.3 *Staat/Politik*

Bei den von Seiten der Politik unterstützten, teilweise – wie bei den Frankfurter Verfahren – sogar initiierten, Konfliktlösungsverfahren zu Großprojekten werden Vertreter von relevant erachteten gesellschaftlich Gruppen an der Vorbereitung der Entscheidungsfindung beteiligt. Damit wird die Legitimierung politischer Entscheidungen insgesamt verbessert. Allerdings zielen diese Verfahren (bisher) nicht direkt auf eine Partizipation der Bürger und Öffentlichkeit aus der Region ab. Besonders beim Frankfurter Regionalen Dialogverfahren wird deutlich, dass das Verfahren vorwiegend genutzt wird, um wissenschaftlichen Rat bzw. Expertenmeinungen abzufragen, zu generieren und bereitzustellen.⁸⁵ Beim Wiener Verfahren sind zwar Vertreter der Bürgerinitiativen im Forum, aber eine Möglichkeit für den einzelnen Bürger, sich direkt und substantiell in das Verfahren einzubringen, besteht auch hier weitgehend nicht.

⁸³ Zu den rechtlichen Implikationen der „Konfliktabschichtung“ im Rahmen von Mediationsverfahren siehe ausführlich (Lewin 2002).

⁸⁴ Wie variabel und austauschbar die zugrundegelegten Kriterien bei der Teilnehmersauswahl gehandhabt werden, zeigt das Vorgehen beim Frankfurter Verfahren: Obwohl es um das gleiche Vorhaben (in der gleichen Region) ging, wurde beim RDF, dem Nachfolgeverfahren des Mediationsverfahrens, mit der Begründung, dass auch die *„Besetzung des Regionalen Dialogforums durchaus widerspiegeln [sollte], dass es jetzt um etwas Neues geht [...]“*, nur etwa die Hälfte der teilnehmenden Institutionen übernommen und der Rest neu besetzt. Auch der „Grundsatz der Ausgewogenheit“ bei den Forumsteilnehmern, der von politischer Seite und auch von Seite der Verfahrensanbieter für die Verfahren reklamiert wurde, sorgte weder beim Mediationsverfahren noch beim RDF tatsächlich zu einem Gleichgewicht zwischen Vorhabenbefürwortern und Vorhabengegnern und verstärkte so noch die Zweifel in der Öffentlichkeit an einem fairen Verfahren.

⁸⁵ Dies zeigte sich insbesondere bei den sogenannten „Dialogveranstaltungen“ (hier beispielsweise die Veranstaltung im Rahmen der IHK) und bei der Auswahl der Teilnehmer der „Fokusgruppen“.

Dieser fehlenden Einbindung der Bürger und Öffentlichkeit in die Verhandlungsgruppe soll, wie es scheint, durch einen von Seiten der Politik propagierten „Dialog mit der Region“ bzw. eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit begegnet werden. Allerdings geht dies weder mit einer aktiven Teilnahme der Politik am Dialog einher (was ganz besonders bei dem Projekt e-Demokratie deutlich wird), noch mit dem Bemühen, sich mit den Ergebnisse aus den Verfahren angemessen auseinander zusetzen oder transparent zu machen, wie mit den Wünschen und Forderungen der Bürger politisch umgegangen werden soll. Die Politik delegiert den Dialog – neben einer Reihe anderer Aufgaben – an die Verfahrensveranstalter, die sich dadurch in einem Dilemma befinden: Entweder agieren sie als Dialogpartner im Auftrag der Politik mit der Gefahr, zum Sprachrohr der (jeweiligen Partei-)Politik zu werden. Oder sie ziehen sich auf ihre Rolle als unparteiischer Mittler zurück, in Folge dessen sie dann keinen Dialog mit der Region führen, sondern lediglich über das Verfahren informieren. Beides führt zu erheblichen Glaubwürdigkeitsverlusten bei den Bürgern.

Mit der Öffentlichkeitsarbeit werden den Konfliktlösungsverfahren zusätzliche Aufgabenfelder übertragen, was jedoch nicht mit einer angemessenen strukturellen und personellen Ausstattung der Verfahren und vor allem nicht mit einer Verlagerung notwendiger Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten einhergeht. Eine stärkere Einbindung der informellen Verfahren in den politischen bzw. planungsrechtlichen Kontext – z.B. eine substantielle Verknüpfung der Konfliktlösungsverfahren mit dem entsprechenden (hoheitlichen) Raumordnungsverfahren bzw. Planfeststellungsverfahren – unterbleibt weitgehend. So wurde beim Frankfurter Verfahren bereits im Vorfeld deutlich, dass die politische Seite an einer starken Einflussnahme auf den hoheitlichen Prozess durch das Mediationsverfahren und das nachfolgende RDF nicht interessiert ist. Das RDF beschloss daher in Absprache mit Politikvertretern, *„dass eine zu enge Verknüpfung des formalen (Raumordnungs-)Verfahrens mit dem Regionalen Dialogforum, das die formalen durch informelle Verfahren ergänzen möchte, nicht sinnvoll ist.“* (Jahresbericht IFOK 2001, 9). Dies präjudiziert nicht nur einen von den formalen Verfahren, sondern auch von den regionalen Aktivitäten isolierten Ablauf des Konfliktlösungsverfahrens.

Die Protesthaltung der *nicht* im Forum beteiligten Konfliktgruppen wird durch die Durchführung eines Konfliktlösungsverfahrens nicht reduziert. Im Gegenteil: Es besteht die Gefahr, dass es durch den Ausschluss dieser Parteien aus sämtlichen weiteren Verhandlungen und Diskussionen – wie im Frankfurter Raum zu konstatieren ist – zu einer weiteren Verhärtung der Fronten kommt.

Eine inputorientierte Legitimation wird durch die informellen Verfahren auf regionaler Ebene somit nur in beschränktem Umfang, nämlich durch die Einbeziehung der Stakeholder, hergestellt, da die betroffenen Bürger in die Verhandlungsgruppe nicht einbezogen sind und im Rahmen des antizipierten Dialogs der Dialogpartner für die Bürger fehlt. Eine deutlich höhere outputorientierte Effektivität, die vor allem durch die Einbeziehung von Bürgern und Öffentlichkeit besteht, indem bisher nicht berücksichtigte Sichtweisen und Werthaltungen in die politische Entscheidungsfindung eingebracht werden können, ist auf Grund der versagten Einflussmöglichkeiten der Bürger auf das Verfahren und des (bisher) nicht greifenden Dialogs kaum zu erwarten.

Damit besteht die Gefahr, dass der Einsatz von informellen Verfahren durch die Politik von Bürgern und Öffentlichkeit zunehmend als „Hinhaltetaktik“ aufgefasst wird, mit der über Jahre die Vorhabengegner von Aktionen gegen das Vorhaben abgehalten werden sollen.

3.1.4 Vorhabenträger

Durch die Einbeziehung der unterschiedlichen Sichtweisen der beteiligten Konfliktparteien – insbesondere der Vorhabengegner - und durch die fundierte Erarbeitung fachlicher Belange im Rahmen der Konfliktlösungsverfahren erhöht sich für den Vorhabenträger die Chance, dass sämtliche zu berücksichtigenden Belange und potenzielle Probleme bereits im Vorfeld der Entscheidung identifiziert und konsensual gelöst werden. Dies führt zu einer erhöhten Planungssicherheit und belastbareren und damit tragfähigeren Ergebnissen sowie zu einer Planungsstraffung in Folge der Akzeptanzverbesserung des Vorhabens.

Den Forumsmitgliedern gelingt es im Rahmen der betrachteten Verfahren, unter Einbeziehung neuester Fakten und Erkenntnisse, neue Sichtweisen und z.T. innovative Lösungsoptionen für die Konflikte zu entwickeln. Allerdings zeigen die Ergebnisse des Frankfurter Mediationsverfahrens⁸⁶, dass vor allem bei der Abwägung und Gewichtung der Einzelergebnisse gegeneinander und der Aggregation von Teilergebnissen zu einem Gesamtergebnis Defizite zu verzeichnen sind. So werden konträre Aussagen von Gutachtern zu einem Thema im Zuge der Aggregation der Teilergebnisse zu einem Gesamtergebnis nicht ausgeräumt, sondern in der nächsten Verdichtungsstufe teilweise ad hoc und ohne weitere Begründung „zusammengefasst“, indem einzelne Ergebnisse über andere Ergebnisse gestellt werden (Thiessen 2000, 17). Dieses Problem wird zwar beim Frankfurter Mediationsverfahren – bei allen anderen Verfahren liegen bisher noch keine Endergebnisse vor - von den Verfahrensleitung auf den Zeitmangel in dem Verfahren zurückgeführt, es ist aber grundsätzlich verfahrensimmanent. Gerade bei der Abwägung zwischen Gutachten und Gegengutachten kommen die eigenen Wertemuster erneut zum Tragen. Um für jeden Einzelfall eine transparente Abwägung und konsensuale Ergebnisfindung zu ermöglichen, sind im Rahmen der Konfliktlösungsverfahren Kriterien- und Bewertungsraster konsensual zu erstellen, die bei jedem Aggregationsschritt anzulegen sind.⁸⁷

⁸⁶ Zum Wiener Verfahren sind bisher noch keine Aussagen möglich, da keine abschließenden Ergebnisse und Empfehlungen vorliegen.

⁸⁷ Beim Wiener Verfahren wurden diese Kriterien- und Bewertungsraster mit großem Aufwand erstellt, wobei die Ergebnisse erst gut ein Jahr nach offiziellem Start des Verfahrens vorlagen. Allerdings wird erst die Zukunft zeigen, ob es damit tatsächlich gelingt, generelle Werteunterschiede zu überbrücken bzw. aufzulösen und zu einem konsensualen Ergebnis zu gelangen.

Andernfalls ist die wissenschaftliche Glaubwürdigkeit der erzielten Ergebnisse (der ansonsten fundierten wissenschaftlichen Arbeit) gefährdet und die Tragfähigkeit der Ergebnisse ist nicht gewährleistet, da sich nicht alle Gruppen in den Ergebnissen wiederfinden können.⁸⁸

Zwar verbietet sich (grund-)rechtlich eine Bindung der Entscheidungsträger an die Ergebnisse aus den Verfahren, allerdings besteht die Möglichkeit einer Einflussnahme auf die Entscheidung durch die *Bindung der Forumsmitglieder* an die Ergebnisse des Verfahrens. Vor allem der (Selbst-)Bindung des Vorhabenträgers⁸⁹ kommt erhebliche Bedeutung zu, indem beispielsweise die Planungsunterlagen im Genehmigungsverfahren nicht von den erzielten Ergebnissen aus dem Verfahren abweichen, und so in das hoheitliche Verfahren eingehen. Allerdings kann eine Bindung des Vorhabenträgers meist nur bewerkstelligt werden, wenn die anderen Konfliktparteien im Gegenzug auf gerichtliche Schritte verzichten. Dies stellt für Konfliktlösungsverfahren in der betrachteten Größenordnung ein erhebliches Problem dar, da nicht sichergestellt werden kann, dass große Teile der Region gegen das Vorhaben keinen Einspruch geltend machen, insbesondere da sie (bisher) in das Verfahren nicht einbezogen werden. Damit ergeben sich zum derzeitigen Zeitpunkt für den Vorhabenträger zwar Vorteile aus der Durchführung informeller Beteiligungsverfahren, da mit dem Vorhaben nicht intendierte Folge- oder Nebenwirkungen eher erkannt und ggf. behoben werden können. Die mit den Verfahren auch verfolgte Hoffnung, durch die informellen Beteiligungsverfahren zu einer Lösung zu gelangen, die von der gesamten „Region getragen wird“, scheint ohne eine substantielle Einbeziehung der „Region“ dagegen wenig wahrscheinlich.

3.2

Eignung mediativ ausgerichteter, informeller Verfahren für die Konfliktlösung auf regionaler und überregionaler Ebene

Prinzipiell bietet sich die Durchführung mediativer Verfahren bei der Planung von konfliktbehafteten Großprojekten an. Die Verfahren stellen dabei ein Werkzeug dar, einen dringend notwendigen gesellschaftlichen Diskurs über unzumutbare bzw. als akzeptabel eingeschätzte Risiken zu führen, mit dem Ziel zu einer Einigung zu gelangen. Auf diese Art können sämtliche Konfliktparteien und damit unterschiedliche Sichtweisen eingebunden, Dissense offen gelegt, vielfältigere Lösungsansätze gefunden,

⁸⁸ So distanzieren sich direkt nach Vorstellung der endgültigen Beschlüsse des Frankfurter Mediationsverfahrens sowohl die Lufthansa vom ausgehandelten Nachtflugverbot als auch die Kommunalvertreter verschiedener Anrainergemeinden vom ausgehandelten Ausbau (trotz flankierender Maßnahmen).

⁸⁹ Beispiele, wo dies realisiert wurde, liegen vor allem aus Österreich vor, wie beispielsweise das Konfliktlösungsverfahren „Mediation Gasteinertal“. Allerdings handelte es sich hier um ein räumlich kleineres Projekt, bei dem es gelungen war, sämtliche Konfliktparteien in das Verfahren einzubeziehen.

nichtintendierte (Neben-)Wirkungen aus dem Vorhaben früher erkannt werden und so fundierte und tragfähige Lösungen erarbeitet werden. Allerdings bestehen gerade auf regionaler und überregionaler Ebene Randbedingungen, die einen Einsatz mediativer Verfahren erschweren und der Einhaltung bisher als unabdingbar eingeschätzten mediativen Grundprinzipien entgegenstehen.⁹⁰ Die Hemmnisse, die sich durch die geänderte Reichweite der Verfahren ergeben, betreffen sowohl den Zugang zum Verfahren und die Durchführung des Verfahrens selbst, wie auch die Umsetzung der erzielten Ergebnisse.

3.2.1 Zugang zum Verfahren

Ein wichtiger Unterschied mediativer Verfahren auf regionaler Ebene gegenüber den Verfahren, die auf familiärer, betrieblicher oder lokaler Ebene durchgeführt werden, besteht darin, dass bei letzterem *sämtliche* Betroffenen an einem Tisch sitzen, während dies auf regionaler und überregionaler Ebene aufgrund der hohen Anzahl an betroffenen Bürgern nicht möglich ist. Hier muss eine *Auswahl* der Teilnehmer stattfinden. Dabei besteht die Gefahr, dass verschiedene Gesellschaftsgruppen, die weder in Interessenverbänden zusammengeschlossen noch allein in der Lage sind, ihren Anliegen ausreichend Nachdruck zu verleihen, im Verfahren unberücksichtigt bleiben. Hinzu kommt, dass für eine relevant erachtete Interessensgruppe jeweils nur ein *Repräsentant* am Verfahren teilnehmen kann. Dies führt dazu, dass die direkt Betroffenen (d.h. die Anwohner bzw. die Bevölkerung aus der Region) beispielsweise beim Frankfurter und Wiener Verfahren nicht am Verhandlungstisch sitzen (zu beachten ist dabei auch, dass sich die Interessen von Bürgerinitiativen oder auch Umweltverbänden nicht zwangsläufig mit denen der direkt Betroffenen decken müssen). Umgekehrt erscheint es mindestens genauso problematisch, wenn bei überregional bedeutsamen Konflikten, wie beispielsweise bei der Festlegung des Endlagerstandortes für Atom Müll, lediglich die Bevölkerung der potenziell betroffenen Kommune an der Entscheidung partizipieren darf und alle weiteren Bürger aus der Teilnahme an der Verhandlungsgruppe ausgeschlossen sind.⁹¹ Um die Glaubwürdigkeit der Verfahren nicht zu verspielen bedarf es daher eines allseits akzeptierten Auswahlverfahrens für die Teilnehmer der Verhandlungsgruppe. Das Wiener Verfahren hat diesbezüglich erste Schritte unternommen, indem im Rahmen einer umfangreichen Vorbereitungsphase die Auswahl der Teilnehmer iterativ zwischen den Akteuren aus der Region, potenziellen Teilnehmern des Verfahrens und den gewählten Mediatoren erfolgte.

⁹⁰ Zu mediativen Grundprinzipien zählt beispielsweise die Selbstbestimmung der Forumsteilnehmer, die Einbeziehung sämtlicher Betroffenen in die Konfliktlösung, die Ergebnisoffenheit des Verfahrens sowie die Vertraulichkeit des Verfahrens.

⁹¹ Zu den geplanten Formen der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Standortsuche siehe (Lennartz/Mussel 2002).

3.2.2

Durchführung des Verfahrens

Bei der Durchführung von mediativen Verfahren auf regionaler Ebene zeichnet sich ab, dass die Entscheidung für den Einsatz eines informellen Verfahrens und auch die Art des zu wählenden Verfahrens von einzelnen Konfliktgruppen ohne Rücksprache mit allen Betroffenen determiniert wird⁹². Lediglich beim Wiener Verfahren wurde im Rahmen einer Öffentlichkeitsveranstaltung die Frage des „Ob“ und „Wie“ vor Beginn eines Verfahrens geklärt.⁹³ In den anderen Fällen wurde die Entscheidung den Bürgern mitgeteilt, wobei beim akEnd von Seiten der Bürger Stellungnahmen dazu abgegeben werden konnten, die aber weder auf die Art des gewählten Verfahrens noch auf die Entscheidung für solch ein Verfahren substanziellen Einfluss hatten.⁹⁴ Durch diese Vorgehensweise sind in den meisten Fällen erhebliche Ressourcen in die „Werbung“ für die (bereits beschlossene) Verfahrensart zu investieren, die andernfalls auf die gemeinsame Auswahl und angemessene Ausgestaltung hätten verwendet werden können.

Während auf lokaler Ebene mediative Verfahren häufig zur Klärung von konkreten Fragen der Bau(leit)- und Verkehrsplanung eingesetzt werden, stehen bei regionalen und überregionalen Konflikten häufig Werthaltungen zu Technologien, wie beispielsweise Akzeptanz der Gentechnik, der atomaren Energiegewinnung oder zu bestimmten Formen der Mobilität im Vordergrund. Entsprechend können durchaus andere Formen der Betroffenheit oder auch anderen Motive zur Beteiligung bestehen (so besteht beispielsweise bei einigen Bürgern ein grundlegendes Interesse an der Klärung der atomaren Endlagerung auch ohne „direkte“ Betroffenheit durch die Planungsmaßnahme).

⁹² Beim Frankfurter Mediationsverfahren wurde das „Ob“ und das „Wie“ eines informellen Verfahrens beispielsweise weitgehend im Rahmen des „Gesprächskreises“, dem u.a. keine expliziten Vorhabengegner oder Umweltverbände angehörten, festgelegt. Beim RDF war der Entschluss für die Durchführung eines informellen Verfahrens das Ergebnis des vorausgegangenen Mediationsverfahrens. Auch hier erfolgte vor Beginn des RDF keine Abstimmung zum „Ob“ und „Wie“ mit den Bürgern aus der Region.

⁹³ So wurde vor dem Start des Mediationsverfahrens eine öffentliche Veranstaltung durchgeführt mit dem Ziel, „einen Konsens darüber herzustellen, dass ein Mediationsverfahren durchgeführt werden soll“. (<http://www.vie.mediation.at>)

⁹⁴ Bei der Veranstaltung vom 18.-19.10.02, bei der es laut Ankündigung im Flyer hieß, „die Diskussion über die Festlegung und Durchführung des [Standort-]Auswahlverfahrens sowie über Grenzen und Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung und Mitwirkung werden Schwerpunkt des 3. Workshops sein“, wurde am zweiten Tag auf Nachfragen deutlich gemacht, dass Anregungen, die zu einer substanziellen Veränderung der vorgeschlagenen Maßnahmen führen würden, in den Bericht aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit nicht mehr aufgenommen werden könnten.

Dies könnte dazu führen den ohnehin schon großen Kreis der Betroffenen in dem Fall weiter auf alle *Interessierten* hin auszudehnen.

Diese Aspekte finden bisher in keinem der betrachteten Fälle Berücksichtigung. Hier wäre vor allem auch zu klären, ob und inwieweit andere bzw. neue Anforderungen an die Konfliktlösung selbst zu stellen sind. Während beispielsweise bei der Frage nach der Ausgestaltung eines neuen Baugebietes nach einer Lösung gesucht wird, die möglichst vorteilhaft für alle Beteiligten ist,⁹⁵ geht es bei regionalen und überregionalen Konflikten vorrangig darum, zwischen unterschiedlichen Werthaltungen zu vermitteln, ohne die unterschiedlichen Werthaltungen auflösen zu können. Dieses Problem schlägt sich inzwischen dahingehend nieder, dass das ursprüngliche Ziel der Mediation, nämlich zu einer konsensualen Lösung zu gelangen bzw. eine win-win-Lösung zu finden, auf regionaler Ebene zunehmend zugunsten eines mittels Mehrheitsentscheidung zustande gekommenen Kompromisses aufgegeben wird, wie beispielsweise im Rahmen des RDF.⁹⁶ Ob bei wertgebundenen Konflikten der Ansatz, Vorhabengegner durch „Kompensationen“ für das Vorhaben zu gewinnen,⁹⁷ wie er bei Konfliktlösung auf lokaler Ebene üblich ist, auch auf regionaler Ebene sinnvoll und zielführend sein kann, erscheint zumindest fraglich.

Weit mehr Bedeutung als bisher ist der Flexibilität der Verfahren zuzumessen. Wie sich in der Praxis zeigt, ist auch bei sorgfältiger Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens nie zu vermeiden, dass sich politische, ökologische, ökonomische oder technische Randbedingungen so weit ändern, dass dies auch Auswirkung auf das Verfahren haben kann. Hier ist es wichtig, flexibel und angemessen darauf reagieren zu können, andernfalls besteht die Gefahr unglaublich zu agieren. Dies betrifft zum einen eine Überprüfung der Angemessenheit des Verfahrens im Verlauf der Durchführung sowie eine erneute Zielanpassung beim Ausscheiden von Teilnehmern aus der Verhandlungsgruppe oder beim Hinzukommen neuer Teilnehmer. Und schließlich ist eine Fortsetzung des Verfahrens über einen vorher festgelegten Zeitpunkt hinaus durch die Teilnehmer zu diskutieren und ggf. zu beschließen. All diese Punkte werden bisher ausschließlich beim Wiener Verfahren realisiert.⁹⁸

⁹⁵ Angestrebt wird bei Mediationsverfahren eine win-win-Lösung für alle Beteiligten, d.h. eine Lösung, die für alle Beteiligten vorteilhaft ist.

⁹⁶ Dies hat zur Folge, dass bisher bereits unterrepräsentierte und benachteiligte Gruppen – soweit sie in dem Verfahren überhaupt vertreten sind – überstimmt und damit bestehende Entscheidungsstrukturen durch die Verfahren zusätzlich gestützt werden.

⁹⁷ Im Rahmen des Flughafenausbaus in Frankfurt auf Grundlage des sogenannten „5-Punkte-Pakets“, welches u.a. ein Nachtflugverbot und Lärmschutzmaßnahmen enthält. Im Rahmen der Standortsuche für ein atomares Endlager z.B. durch Angebote an die betroffenen Kommunen zur (finanziellen) Unterstützung im Rahmen der Regionalentwicklung.

⁹⁸ Beim Wiener Verfahren heißt es dazu in der für alle Teilnehmer verbindlichen Mediationsvereinbarung: „Die in der vorliegenden Mediationsvereinbarung festgehaltene Struktur für das Mediationsverfahren wird vorerst für die Dauer von 6 Monaten vereinbart und wird dann einer Tauglichkeitsprüfung unterzogen.“

Beim RDF hingegen wird das Verfahren, nachdem die Umweltverbände ihre Teilnahme ruhen ließen, fortgesetzt, ohne Abstimmung unter den Teilnehmern darüber, ob eine Fortsetzung des Verfahrens überhaupt weiterhin sinnvoll ist, was erhebliche Glaubwürdigkeitsverluste in der Bevölkerung führte zur Folge hatte. Auch der Entschluss von elf der insgesamt dreizehn beteiligten Kommunen, dem Verfahren (nach knapp drei Jahren Mitarbeit) zukünftig fernzubleiben, da rechtliche Nachteile aus der Teilnahme am Verfahren befürchtet werden,⁹⁹ führte nicht zu einem Abbruch des Verfahrens bzw. zu einer Neuorientierung hinsichtlich der Verfahrenszielsetzung oder des Verfahrensverlaufs.

3.2.3

Durchführung eines „Dialogs mit der Region“

Da den Bürgern eine direkte Teilnahme an der Verhandlungsgruppe verwehrt bleibt, man andererseits aber auf deren Akzeptanz der Ergebnisse aus dem Verfahren angewiesen ist, versucht man inzwischen die Bürger in einem neben dem Verfahren zusätzlich durchgeführten Diskurs stärker einzubeziehen. Bei diesem „Dialog mit der Region“, wie es das RDF nennt bzw. im Rahmen der verstärkten Öffentlichkeitsarbeit, werden die Bürger jedoch nicht substantiell am Verfahren beteiligt.¹⁰⁰ So werden ihnen wichtige Informationen u.a. mit Verweis auf das Vertraulichkeitsprinzip vorenthalten. Bei Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene, lässt sich jedoch bereits vom Ansatz her das Prinzip der „Vertraulichkeit“ der Gespräche bzw. des „geschlossenen Raums“ nicht mehr aufrechterhalten. Denn: Die Prämisse, sämtliche Konfliktparteien zu beteiligen, bedeutet in der Regel auch eine Beteiligung von Repräsentanten der BIs und Umweltverbände.

(Mediationsvereinbarung 2001, 6) und „Nach Ablauf eines Jahres ab Unterzeichnung der Mediationsvereinbarung wird das Mediationsverfahren, insbesondere hinsichtlich Gegenstand und Ziel, überprüft und gegebenenfalls angepasst. Das Mediationsforum entscheidet dann einvernehmlich über die Fortsetzung des Mediationsverfahrens.“(ebenda, 4). „Die übrigen Parteien haben im Fall des Ausscheidens einer Partei zu entscheiden, ob die Fortsetzung des Mediationsverfahrens weiterhin sinnvoll ist bzw. ob ohne diese Partei ein Mediationsverfahren überhaupt noch möglich ist.“ (ebenda, 11).

⁹⁹ Der Verwaltungsgerichtshof hat die Klage der Stadt Offenbach gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens mit der Begründung zurückgewiesen, dass durch die jahrelange Mitgliedschaft in der Fluglärmkommission die Kommune immer über die Ausbauschritte informiert gewesen sei, ohne zu klagen und damit ihr Klagerecht verwirkt hätte (FR 11.6.03). (Vgl. dazu auch Kap. 5)

¹⁰⁰ So wird mit der Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Verfahren angestrebt, dass „die breite Öffentlichkeit das gefundene Ergebnis versteht und als „fair“ ansieht.“ (FR 3.4.2001) Eine Stellungnahme oder gar Teilhabe der Bürger an der Entscheidungsfindung ist nicht vorgesehen.

Mit der Aufgabe der Delegierten, sämtliche ihrer Mitglieder über Vorkommnisse und (Teil- und Zwischen-)Ergebnisse aus dem Verfahren zu unterrichten, gelangen die Informationen mehr oder weniger stark in die Öffentlichkeit. Andernfalls wären die Repräsentanten gegenüber ihrem entsendenden Gremium in ihrer Funktion in eklatantem Maß beschnitten und in ihren Handlungen nicht mehr legitimiert.

Das Beispiel des Wiener Verfahrens (bei dem lediglich in begründeten Einzelfällen und auch nur für einen begrenzten Zeitraum auf Antrag der Stakeholder Vertraulichkeit hergestellt werden kann) zeigt, dass eine dauerhafte Vertraulichkeit für eine effektive Verhandlungsführung nicht zwingend ist.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Dialog mit den Bürgern weitgehend auf Verfahrensaspekte, wie die Vermittlung von erzielten Ergebnissen im Verfahren, die Darstellung der Vorgehensweise im Verfahren etc. reduziert wird. Das kann nicht verwundern, da weitgehend die Verfahrensanbieter selbst mit dem Dialog beauftragt werden. Für die Bürger stehen daher meist nur in Einzelfällen (entscheidungs-)kompetente Gesprächspartner zum Dialog zu Verfügung. Dabei scheinen die Erfahrungen aus dem MV, dem RDF und dem Projekt „elektronische Demokratie“ ein Indiz dafür zu sein, dass die Bereitschaft der Bürger zur Kommunikation mit der inhaltlichen Kompetenz der Ansprechpartner und deren Entscheidungskompetenz korreliert.¹⁰¹

3.2.4

Verbindlichkeit der im Verfahren erzielten Ergebnisse

Einer der problematischsten Punkte im Rahmen informeller Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene ist die Verbindlichkeit der erzielten Verfahrensergebnisse. Denn: Sofern die Ergebnisse für die Forumsmitglieder nicht verbindlich sind und von diesen nicht über das Verfahren hinaus getragen werden, stellt sich für die Beteiligten aber auch für den Betrachter die Frage nach dem Sinn und Nutzen der Verfahren. Der enorme Einsatz von Ressourcen scheint dann in keiner Weise mehr gerechtfertigt. Die Glaubwürdigkeit des ganzen Verfahrens – und darüber hinaus die Glaubwürdigkeit der Umweltmediationsverfahren generell – wird dadurch in Frage gestellt, da der Eindruck entstehen kann, das Verfahren wird lediglich benutzt, um die Verfahrensgegner „hinzuhalten“ oder um – zumindest zeitweise – als „Akzeptanzbeschaffer“ zu dienen.

¹⁰¹ Das während der Informationsphase (IP) eingerichtete gebührenfreie *Bürgertelefon*, über welches die Bürger kostenlos Fragen zum Mediationsprozess durch die Mitglieder des Mediationsprozesses beantwortet bekamen, wurde sehr gut angenommen (IFOK 12/2001, 16). Neben diesen Möglichkeiten, (An-)Fragen beantwortet zu bekommen, bestand während der Informationsphase auch die Möglichkeit, per moderierten Live-Chat mit dem Ministerpräsidenten Roland Koch über die Ergebnisse des Frankfurter Mediationsverfahrens zu diskutieren. Mit 50 Diskussionsteilnehmern war der Live-Chat ebenfalls relativ gut besucht worden. Demgegenüber gingen die Bürgeranfragen deutlich zurück, als im Rahmen des RDF lediglich die Veranstalter als Kontaktpartner zur Verfügung standen.

Während die Lösungen, die unter den Betroffenen auf lokaler oder Firmen-Ebene direkt ausgehandelt werden, auch von diesen selbst umzusetzen sind, kann auf regionaler Ebene meist nicht sichergestellt werden, dass die durch die Repräsentanten ausgehandelten Lösungen auch von sämtlichen Mitgliedern des entsendenden Gremiums getragen werden (z.B. Verzicht auf Klagerechte). Hinzu kommt, dass ein Teil der gesellschaftlichen Gruppen nicht vertreten ist und sich schon deswegen nicht an die Ergebnisse gebunden sieht.

Ein weiterer Aspekt ist, dass in den Verfahren überwiegend Lösungsvorschläge erarbeitet werden, die im Rahmen von hoheitlichen Verfahren zu entscheiden sind, sich aber eine rechtliche Bindung der hoheitlichen Entscheidungsträger an die in den Mediationsverfahren ausgehandelten Ergebnisse aufgrund des Abwägungsgebotes und der Gemeinwohlverpflichtung verbietet.¹⁰² Denn: Es kann zwar im informellen Verfahren für mehrere konfligierende Interessenlagen eine Lösung gefunden werden, diese stellt aber nur eine Teillösung dar, die spätestens auf hoheitlicher Ebene gegenüber weiteren – bisher nicht berücksichtigten Interessen – abzuwägen ist.¹⁰³

Als ein Ansatzpunkt für eine stärkere Sicherung der Umsetzung der erzielten Ergebnisse wird vielfach eine Einbindung von Entscheidungsträgern in die informellen Verfahren verfolgt.¹⁰⁴ Dies wird bisher – wenn überhaupt – in Form einer direkten Teilnahme in der Verhandlungsgruppe realisiert, wobei die Teilnehmer meist Beobachterstatus einnehmen, aber keine Entscheidungsfunktion im informellen Verfahren ausüben.¹⁰⁵

¹⁰² Die verfassungsrechtlich verankerte „Intention auf Gemeinwohlrichtigkeit“ verlangt bei jeder Entscheidung, die (grund)gesetzlich geschützte Belange berührt, eine ausgewogene Abwägung sämtlicher relevanter Belange (vgl. hierzu ausführlich (Führ/Lewin 2001)).

¹⁰³ Ein Ansatz der in dem Zusammenhang diskutiert wird betrifft die Frage, wie sichergestellt werden könnte, dass bereits im informellen Verfahren *sämtliche* Belange berücksichtigt werden. Probleme ergeben sich hierbei vor allem daraus, dass die Bürger nicht als Teilnehmer der Verhandlungsgruppe in das Verfahren eingebunden sind und so relevante Belange unberücksichtigt bleiben. Erschwerend kommt hinzu, dass eine Abwägung der Belange (unter Hintanstellung der Eigeninteressen) nicht in der Form in einem informellen Verfahren sicherzustellen ist, wie in einem hoheitlichen Verfahren.

¹⁰⁴ „[Es ...] wäre zu überlegen, ob nicht eine umfassende Einbeziehung von eigentlichen Entscheidungsträgern (über die Repräsentanten der Kommune hinaus) zu noch besseren, konsensualeren und damit tragfähigeren Ergebnissen führen könnte.“ (Mayer HMLUF. In: Dokumentation 2000, 114)

¹⁰⁵ So nahmen beim österreichischen Mediationsverfahren „Gasteinertal“ Vertreter des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) und der Landesregierung Salzburg am Verfahren teil, wo sie die Funktion von Beobachtern des Mediationsverfahrens ausübten. Zwar hatten beide keine Entscheidungsfunktion beim Mediationsverfahren inne, allerdings wurde als vorteilhaft gesehen, dass sie dem Forum Auskünfte zu behördlichen Fragen geben konnten und die Entscheidungsfindung direkt begleiteten. (Flucher et al. 2000, 14)

In den meisten Fällen wird jedoch eine Teilnahme der zuständigen Behörden bzw. Genehmigungsbehörden als Teilnehmer an dem Verfahren auf regionaler Ebene abgelehnt, wie im Beispiel des RDF mit der Begründung, dass „*die Besorgnis der Befangenheit des Hessischen Wirtschaftsministerium [HMWVL] als Genehmigungsbehörde für den Ausbau gesehen [wird].*“ (Konzeption 2000, 7) Die Beteiligung des BMVBW¹⁰⁶, welches bereits beim Frankfurter Mediationsverfahren dabei war, wurde als „*entbehrlich*“ empfunden. (ebenda). Ein weiterer Versuch, die Umsetzungschancen der im informellen Verfahren erzielten Ergebnisse zu erhöhen, besteht darin, über die Selbstbindung der Forumsteilnehmer zumindest eine (Teil-)Umsetzung der erzielten Ergebnisse zu sichern. Prinzipiell können die im Mediationsverfahren gefundenen Lösungen in einem Mediationsvertrag für die Konfliktparteien verbindlich festgehalten werden. Dabei können beispielsweise nicht nur Grenzwerte fixiert werden, die vom Vorhabenträger einzuhalten sind, sondern auch die Umsetzung der Maßnahmen und Kontrollmechanismen zur Überprüfung der Werte sowie Abläufe zur Unterstützung und Absicherung der Maßnahmen. Auch Folgeaktivitäten (einschließlich Vorgehensweisen bei Störfällen, Betriebsbesichtigungsmöglichkeiten, Informations- und Auskunftsrechte) können Gegenstand des Vertrages sein (ÖGUT 2001, 32). Verbindliche Vereinbarungen zwischen Forumsteilnehmern bzw. zwischen Vorhabenträgern und Anrainern im Rahmen von Umweltmediationsverfahren liegen vor allem in Österreich vor. Bei den Vereinbarungen handelt es sich um den Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages beispielsweise zwischen Vorhabenträger und Anrainer im Einklang mit geltender Rechtsordnung. Werden dann die vereinbarten Maßnahmen (z.B. Reduktion der Emissionen etc.) nicht eingehalten, können sie bei einem Zivilgericht eingeklagt werden. „*Es kann [...] vertraglich vereinbart werden, dass die BürgerInnen auf ihr Rechtsmittel im gegenständlichen Verfahren verzichten,*“¹⁰⁷ *sofern das genehmigte Projekt den Ergebnissen des erfolgreich beendeten Mediationsverfahrens entspricht. Der ausdrückliche Rechtsmittelverzicht ist der Behörde mitzuteilen.*“ (ÖGUT 2001, 31)¹⁰⁸

¹⁰⁶ Vorschläge zur „Änderung der Genehmigung“ zur Reduzierung der Belastung der Bevölkerung sind der Genehmigungsbehörde (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL)) und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) zu unterbreiten. (Konzeption 2000)

¹⁰⁷ Allerdings sollten die Bürger beim Mediationsverfahren nicht vorschnell auf ihre öffentlich-rechtliche Parteistellung verzichten (Akteneinsichtsrecht, Befragung der Sachverständigen, Antragstellung). Daraus erwachsen dem Antragsteller meist auch keine Nachteile.

¹⁰⁸ So kann beispielsweise ausgehandelt werden, dass im Gegenzug für vereinbarte Emissionsreduktionen durch den Vorhabenträger die Anrainer die Berufungen im gewerberechtlichen Verfahren zurückziehen und damit auf die Möglichkeiten für rechtliche Schritte verzichten (ÖGUT 2001, 30).

Zusätzlich wurde in Österreich die Position der Anrainer dadurch abgesichert, dass sich das Unternehmen zur Zahlung von (pauschaliertem) Schadensersatz¹⁰⁹ verpflichtet, falls die Maßnahmen nicht umgesetzt werden oder nicht ausreichend sind.

Die Ergebnisse der Mediation sind jedoch für die *Behörde* in keiner Weise verbindlich. Werden aber beispielsweise zwischen dem Antragsteller und den Anrainern niedrigere Emissionswerte ausgehandelt und vertraglich vereinbart, als sie durch die Behörde festgesetzt wurden, dann sind diese durch den Vertrag zwischen den Vertragsparteien bindend und die Bürger können die Einhaltung der niedrigeren, vereinbarten Werte privatrechtlich einklagen. (ÖGUT 2001, 32)

Beim Frankfurter Mediationsverfahren waren die Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Mediationsverfahren für die Mediationsteilnehmer nicht verbindlich. Entsprechend distanzierten sich beim Frankfurter Verfahren auch zwei Gruppen direkt nach Beendigung des Verfahrens von Teilen des Ergebnisses.¹¹⁰ Allerdings ist es trotzdem gelungen, die weitere Ausarbeitung des Fünf-Punkte-Paketes in Angriff zu nehmen und das RDF, als Teil des 5-Punkte-Paketes, zu realisieren. Das lässt eine gewisse Tragfähigkeit der erzielten Ergebnisse erkennen, wenn auch (noch) nicht hinsichtlich einer Umsetzung im hoheitlichen Verfahren. Beim Wiener Verfahren schreibt die von allen Konfliktparteikommern unterzeichnete Mediationsvereinbarung (Mediationsvereinbarung 2001) als Ziel die Ausarbeitung und Unterzeichnung eines Mediationsvertrages vor, der wiederum die gefundenen Lösungen für alle Konfliktparteien verbindlich festhält. Ob die Ergebnisse dann tatsächlich auch von allen anerkannt und getragen werden, muss die Entwicklung zeigen. Problematisch dabei ist, dass auch für den Fall, dass sämtliche Teilnehmer der Verhandlungsgruppe den Vertrag unterzeichnen und mittragen, es auf regionaler Ebene kaum gelingen wird, sämtliche Anrainer in den Vertragsabschluss einzubeziehen und durch diese dann doch Klagen gegen das Vorhaben zu befürchten sind. Beim Wiener Verfahren sucht man, durch die Einrichtung geeigneter Strukturen, die Chancen einer Umsetzung der im Forum erzielten Ergebnisse in der politischen und hoheitlichen Entscheidung zu erhöhen, indem ein „innerer Kreis“ und ein „äußerer Kreis“ als Verhandlungsgremium eingerichtet wurde.¹¹¹

¹⁰⁹ Der pauschalierte Schadensersatz (Pönale), kann direkt eingeklagt werden, ohne die etwaige Schadenshöhe und die weiteren Voraussetzungen für die Zuerkennung von Schadensersatz erst kosten- und zeitintensiv vor Gericht beweisen zu müssen.

¹¹⁰ So distanzierte sich direkt nach Vorstellung der endgültigen Beschlüsse des Verfahrens sowohl die Luft-hansa (vom ausgehandelten Nachtflugverbot) als auch die Kommunalvertreter verschiedener Anrainerge-meinden (vom ausgehandelten Ausbau – trotz flankierender Maßnahmen) von den erzielten Ergebnissen.

¹¹¹ „Vorrangiges Kriterium für die Besetzung des inneren Kreises bildet die unmittelbare Betroffenheit durch den Betrieb und den Ausbau des Flughafens. Dem äußeren Kreis sollten vorrangig die VertreterInnen besonderer Interessen sowie die der Politik angehören – letztere vor allem deshalb, weil sie die Hauptadressa-ten der Ergebnisse des Mediationsverfahrens sein werden.

Allerdings sind keine Entscheidungsträger hoheitlicher Verfahren in dem Verfahren vertreten. Inwieweit dieser Ansatz zu besseren Ergebnissen führen wird, ist derzeit noch nicht abschätzbar. Insgesamt ist zu konstatieren, dass bei den betrachteten Verfahren weder geeignete Strukturen existieren, die einen Austausch zwischen informellen und hoheitlichem Verfahren ermöglichen oder gar forcieren, noch, dass für die am Verfahren Beteiligten und die vom Vorhaben Betroffenen eine ausreichende Verbindlichkeit der im Verfahren erzielten Ergebnisse besteht, wodurch die Umsetzung der Ergebnisse in der politischen und hoheitlichen Entscheidung mehr als fraglich wird. Die Politik, die sich von den Verfahren ursprünglich ein eindeutiges Votum erhofft hat, sieht sich jetzt vor der Aufgabe, anhand einer Empfehlung zu agieren, die u.U. nur von einem Teil der Teilnehmer getragen und weitgehend ohne die Zustimmung der Bürger zustande gekommen ist. So wurden beim Wiener Verfahren im Dezember 2002 erste Stimmen von an der Verhandlungsgruppe beteiligten Bürgermeistern laut, wonach die Bevölkerung, unter Umständen im Rahmen einer Volksbefragung, in die Entscheidung eingebunden werden soll, um die Legitimierung der politischen Entscheidung zu erhöhen (NÖN 2002).

3.3

Die Nutzung des Internets im Rahmen der Verfahren

Beim Einsatz informeller Verfahren auf regionaler und überregionaler Ebene werden Probleme deutlich, die teilweise durch einen zielgerichteten Einsatz der Neuen Medien zu beheben wären. Hierzu gehört an erster Stelle die Einbeziehung der Bürger in die Entscheidungsfindung von Konfliktlösungsverfahren. Durch den Einsatz des Internet ist eine Öffnung der Verfahren für eine Partizipation der Bürger am Entscheidungsfindungsprozess möglich. Auch eine umfassende, kontinuierliche, zielgerichtete und transparente Berichterstattung über das Konfliktlösungsverfahren – als Voraussetzung für eine qualifizierte und substanzielle Teilnahme – kann aufgrund der Zeitdauer und des Umfangs an Informationen lediglich über das Medium Internet bewerkstelligt werden. Weder die klassischen Medien noch die Printinformationen der Verfahrensanbieter können dies noch leisten (Stichworte: zielgruppenspezifische Aufbereitung, zeitlich unbegrenzter Zugang zu Informationen, thematische Vertiefung, Interaktivität u.a.). Derzeit weist der Interneteinsatz jedoch erhebliche Defizite auf. Das *Informationsangebot* im Netz zu den Verfahren ist zwar enorm umfangreich und nimmt weiter ständig zu, ist aber für den Nutzer weitgehend wertlos, da es die Perspektive des Bürgers ignoriert. Hinzu kommt, dass bei der Darstellung des Verfahrens und der dort erzielten Ergebnisse die gebotene Distanz und ein Interesse an der Darstellung anderer Sichtweisen zum Verfahren weitgehend fehlt,¹¹²

¹¹² Verweise/Links auf andere – insbesondere kritische Quellen – aus dem Text einer Website heraus existieren in keinem Verfahren. Deutlich wurde, dass bei den Frankfurter Verfahren das Informationsmanagement weniger unter der Zielrichtung erfolgt, eine Teilhabe der Bevölkerung zu ermöglichen, als vielmehr unter dem Aspekt der Selbstdarstellung. Kritische Töne zum Verfahren selbst sind in der Regel nicht zu finden. Lediglich beim Wiener Verfahren sind kritische Texte zum Verfahren und zum Vorhaben im gesonderten

Pressespiegel nachzulesen.

was darauf zurückzuführen ist, dass die Verfahrensverantwortlichen selbst mit der Ergebnisdarstellung beauftragt sind. Vor allem ist zu konstatieren, dass eine kontinuierliche redaktionelle Aufbereitung des jeweiligen Standes des Verfahrens grundsätzlich fehlt,¹¹³ wodurch verschiedenen Zielgruppen die Teilnahme am Verfahren versagt bleibt und ein späterer Einstieg in das Verfahren kaum möglich ist. Durch die fehlende Darstellung kontextueller Zusammenhänge, wie der Bezug zu den hoheitlichen Verfahren oder zu Aktivitäten in der Region, die sich mit dem Vorhaben auseinandersetzen, wird dem Nutzer eine fundierte Auseinandersetzung mit der Gesamthematik (z.B. Bedeutung und Risiken der Flughafenerweiterung für die Region) nicht ermöglicht. Eine substanzielle Teilnahme an informellen Verfahren ist unter diesen Voraussetzungen nicht zu gewährleisten, wobei gerade in diesem Zusammenhang auffällt, dass vorhandene Synergieeffekte weitgehend nicht genutzt werden.¹¹⁴ Das *Kommunikationsangebot* im Netz erschöpft sich weitgehend in der Beantwortung von Detailfragen zum Verfahren und im überwiegend bi- und trilateralen Austausch der Nutzer untereinander in den recht schleppend angenommenen Diskussionsforen. Als Dialogpartner fungieren weitgehend die Moderatoren selbst. Lediglich beim Wiener Verfahren finden sich die e-Mail-Adressen der Forumsmitglieder im Netz. Politiker und Entscheidungsträger, häufig selbst Initiatoren der Verfahren, stehen als Dialogpartner weitgehend nicht zur Verfügung. Vor allem nicht über einen längeren Zeitraum. Dabei scheint eines der Haupthindernisse für einen Dialog zwischen Bürgern und Politik der fehlende „Nutzwert“ des Dialogs für die Politik zu sein. Substanzielle Angebote für die Bürger zur *Kooperation* an den Verfahren bestehen per Netz bisher weder beim Wiener noch beim Frankfurter Verfahren oder beim Projekt „elektronische Demokratie“. Zwar können teilweise Einstellungen und Anregungen von Seiten der Bürger eingegeben werden, aber bei allen untersuchten, mediativen Beteiligungsverfahren erfolgt weder eine Erfassung noch eine Aufbereitung oder gar eine systematische Auswertung des Bürgerinputs (beispielsweise welche Kritik und Einwände vorgebracht, ob und wie sich Einwände über die Zeit wandeln oder ob und wie von anderen darauf reagiert wird). Es erfolgt darüber hinaus keine Rückmeldung an die Öffentlichkeit, wie mit dem Input verfahren wird, in welcher Form eine Einspeisung in den Prozess vorgenommen wird, inwieweit eine Berücksichtigung des Input im Verfahren erfolgt etc. Damit fehlt die Möglichkeit transparent zu machen, welchen Einfluss die Bürger auf den Verfahrensverlauf und auf die Ergebnisse des Verfahrens haben.

¹¹³ Dies wurde beim Frankfurter Mediationsverfahren gar nicht geleistet. Beim Regionalen Dialogforum würde der Jahresbericht (im Auftrag der Hessischen Staatskanzlei) in weiten Teilen diese Forderung erfüllen, wurde aber diesbezüglich nicht genutzt.

¹¹⁴ So könnte derzeit bereits auf bestehende Informationen zurückgegriffen werden, wie beispielsweise beim Kontext zum Frankfurter Flughafen u.a. auf „Spiegel online spezial“ (Flughafenausbau). Für einen Pressespiegel für das Regionale Dialogforum könnte beispielsweise der „Pressespiegel Flughafenausbau“ der Stadt Neu-Isenburg genutzt werden, der immerhin eine Auswertung von ca. 13 regionalen und überregionalen Zeitungen und Zeitschriften umfasst.

Insgesamt lässt sich bei den Kommunikations- und Kooperationsangeboten konstatieren, dass man zwar Foren schafft und somit den Bürgern ermöglicht, sich zu äußern – aber Gehör verschafft man ihnen nicht. Vor allem fehlt ein grundlegendes Konzept für einen substanziellen und glaubwürdigen „Dialog mit der Region“ und eine Einbeziehung der Bürger in das Verfahren mittels Neuer Medien.¹¹⁵ Dies liegt zum einen darin begründet, dass eine Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen, die nicht Teilnehmer der Verhandlungsgruppe sind, bisher nicht zur originären Aufgabenstellung von Anbietern mediativer Verfahren gehört. Zum anderen erfordert diese Vorgehensweise erhebliche zusätzliche Ressourcen, die jedoch bisher in keinem Fall durch die Auftraggeber zur Verfügung gestellt werden.

Dies hat zur Folge, dass die so genannten Kommunikations- und Kooperationsangebote, die keine Teilhabe an der Entscheidungsfindung oder zumindest einen fundierten und effektiven Austausch von Wissen und Einstellungen zulassen (d.h. die nicht ergebnis- und zielorientiert angelegt sind), als unglaubwürdig und ineffektiv betrachtet und daher weitgehend abgelehnt werden. Ein Nutzen wird – auch für die Bürger – durch diese Angebote nicht deutlich.

Abschließend ist festzuhalten, dass das Internet bzw. die Neuen Medien zwar zusätzliche Potenziale der Informationsvermittlung, der Kommunikation und der Kooperation zwischen den Akteuren und Akteursgruppe ermöglichen oder auch erleichtern können. Mindestvoraussetzung dazu ist aber die bestehende Intention bei allen Beteiligten zur Kommunikation und Kooperation sowie ein gemeinsames und explizit formuliertes Ziel, was mit der Bürgerbeteiligung angestrebt wird. Während in den Medien immer wieder die mangelnde Bereitschaft der Bürger zu politischem Engagement betont wird, wird in den untersuchten Verfahren deutlich, dass vor allem von Seiten der Politik und Entscheidungsträger wenig Bereitschaft zu einer direkten und substanziellen Kommunikation und Kooperation mit den Bürgern besteht. Ganz zu schweigen von einer Abgabe an Entscheidungskompetenzen an die Bürger.

¹¹⁵ So wurden im Rahmen des MV und des RDF nicht einmal die Inanspruchnahme der Informationsangebote durch die Nutzer einer Erfassung und Auswertung unterzogen.

4

Potenzielle Lösungsansätze für diskursive Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene

Trotz der z.T. erheblichen Defizite und Hemmnisse bei der Durchführung mediativer Beteiligungsverfahren, die im vorherigen Kapitel diskutiert wurden, erscheint der Einsatz von Beteiligungs- bzw. Konfliktlösungsverfahren im Vorfeld risikobehafteter Planungsentscheidungen dringend geboten. Durch den Einsatz der Neuen Medien, vor allem aber auch durch eine neue, institutionelle Verknüpfung informeller und hoheitlicher Verfahren sollen potenzielle Ansätze aufgezeigt werden, die darauf abzielen, das Instrument „informelle Beteiligungsverfahren“ insgesamt, vor allem aber auf regionaler und überregionaler Ebene, zukünftig zielführend und wirkungsorientiert einsetzen zu können.

Grundsätzlich werden zwei Erwartungen mit informellen Beteiligungsverfahren verfolgt: Zum einen eine Einbeziehung der Sichtweise der Bürger in die Planung und in das politische Entscheidungshandeln (Stichworte: Planungssicherheit, nachhaltige Planung, emanzipatorische Effekte für die Gesellschaft, Legitimation des politischen Handelns). Zum anderen erhofft man sich durch den Einsatz informeller Verhandlungsverfahren eine Förderung der Selbststeuerung gesellschaftlicher Teilsysteme in Abstimmung mit tangierenden Teilsystemen unter Berücksichtigung gesellschaftspolitisch antizipierter Ziele (Stichworte: Verringerung staatlicher Steuerungsaufgaben, Flexibilisierung des Instrumenteneinsatzes, Verringerung von Transferkosten). Um die Vorteile informeller Beteiligungsverfahren nutzen zu können, muss sichergestellt werden, dass sämtliche Akteure auch die Möglichkeit haben, sich direkt einzubringen, nicht zuletzt auch unter dem Aspekt, dass anschließend alle die Entscheidungen mitragen. D.h. den Bürgern ist eine substanzielle Beteiligung an der politischen bzw. hoheitlichen Entscheidungsfindung einzuräumen. Die Beteiligungsmöglichkeiten umfassen dabei nicht nur den Zugang zu Informationen und die Möglichkeit der (verfassungsrechtlich garantierten) Meinungsäußerung, sondern darüber hinaus vor allem die Möglichkeit der Kooperation bei der Entscheidungsfindung mit den Entscheidungsträgern sowie der Kontrolle der geplanten und durchgeführten Maßnahmen. Denn: Die Informationsbereitstellung darf nicht als Ziel missverstanden werden, sondern sie dient lediglich als Instrument, welches genutzt werden kann, um Einfluss auszuüben. Neben der Beteiligung der Bürger ist daher auch zu gewährleisten, dass die Verfahren tatsächlich nachhaltig etwas bewirken.¹¹⁶ Die nachfolgend aufgeführten Vorschläge für eine Optimierung informeller Verfahren zielen daher darauf ab, die folgenden zwei Ansätze zu vertiefen und schließlich beide Ansätze miteinander zu verknüpfen:

¹¹⁶ „Bewirken“ im Sinne von Einflussnahme auf die hoheitliche Entscheidung.

Eine direkte¹¹⁷ Beteiligung der betroffenen und interessierten¹¹⁸ Bürger an informellen Beteiligungsverfahren zu ermöglichen, indem die Verfahren für eine Beteiligung der Bürger geöffnet werden und die Bürger als gleichberechtigte Akteure in die Verfahren aufgenommen werden.

Sicherzustellen, dass die Ergebnisse und die Entscheidungen, die in den informellen Verfahren erzielt werden, sich in den hoheitlichen Verfahren transparent und nachhaltig niederschlagen. Dazu sind Strukturen und Institutionen¹¹⁹ zu schaffen, die eine Abstimmung zwischen informellen und hoheitlichen Verfahren ermöglichen.

Während im ersten Teil der Untersuchung ein Kriterienraster mit den Oberkriterien „Transparenz“, „Partizipation“, „Einflussnahme“, „Glaubwürdigkeit“ entwickelt wurde, anhand dessen eine Beurteilung informeller Beteiligungsverfahren durchgeführt wurde (hierbei ging es vorrangig darum, die tatsächlichen und potenziellen Motivationen, Intentionen und Handlungslogiken der Akteure innerhalb der vorgefundenen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen), wird nun bei den Lösungs- bzw. Handlungsansätzen ein Schritt weiter gegangen. Anhand der Defizite und Chancen, die sich im Rahmen des Kriterienrasters herauskristallisiert haben, werden potenzielle Maßnahmen zu einem Maßnahmenbündel zusammengefasst.¹²⁰ Dabei werden die oben aufgeführten Hemmnisse und Interdependenzen nicht einzeln, sondern in ihrem Zusammenspiel adressiert. Ziel ist es, bei den Ansätzen und Maßnahmen eine Verortung innerhalb der verschiedenen Organisationszusammenhänge (informelles Verfahren, hoheitliches Verfahren bzw. Verwaltung sowie politischer Prozess) vorzunehmen, sowie eine Zuordnung der jeweils relevanten Akteure (vgl. nachfolgende Abbildung). So kann beispielsweise die Glaubwürdigkeit informeller Beteiligungsverfahren nur gewährleistet werden, sofern sich die Ergebnisse aus dem Verfahren anschließend auch in der politischen bzw. hoheitlichen Entscheidung (zumindest teilweise) niederschlagen. Dies erfordert nicht nur eine höhere Transparenz des Entscheidungshandelns, sondern bedingt auch eine stärkere Verzahnung zwischen informellen und hoheitlichen Verfahren und eine stärkere kontextuelle Einbindung des Verfahrens.

¹¹⁷ Eine direkte Beteiligung wird hier im Gegensatz zur Beteiligung mittels Repräsentanten verstanden, als Möglichkeit eigene Anregungen und Vorschläge einzubringen.

¹¹⁸ Analog zur Aarhus-Konvention der UN, die bei hoheitlichen Verfahren eine Beteiligung *sämtlicher* interessierter Bürger und nicht nur der explizit von der Planungsmaßnahme betroffenen vorsieht bzw. fordert.

¹¹⁹ Institutionen im weitesten Sinne als formale und informelle Spielregeln, wie Gesetze oder Konventionen.

¹²⁰ Zu beachten ist in dem Zusammenhang, dass ein Herausgreifen einzelner Maßnahmen aus dem Maßnahmenbündel und deren Umsetzung ohne Berücksichtigung der anderen Ansätze in keinem Fall ausreichend, teilweise sogar kontraproduktiv hinsichtlich der Zielrichtung sein kann, wie beispielsweise die Bereitstellung sogenannter Kooperationsangebote, deren Berücksichtigung innerhalb der hoheitlichen Verfahren nicht gewährleistet ist.

Die Maßnahmen müssen damit z.B. auf *beiden* Organisationsebenen, dem informellen Verfahren – beispielsweise durch eine explizite Einbeziehung der Entscheidungsträger in das Verfahren – sowie auf hoheitlicher Ebene bzw. auf Ebene der Verwaltung – beispielsweise durch die Gewährung konkreter Einflussmöglichkeiten für die Bürger bei der Entscheidungsfindung – ansetzen. Dabei ist es zwingend, dass diese Maßnahmen möglichst schon im Vorfeld des Verfahrens zwischen den Verfahrensteilnehmern und den Entscheidungsträgern abgestimmt und fixiert werden. Dabei sind zwangsläufig unterschiedliche Regelungskontexte zu adressieren. D.h. es muss sowohl auf rechtlicher und verwaltungsstruktureller, als auch auf institutioneller sowie kommunikations- und medientechnischer Ebene angesetzt werden.

Nachfolgend werden daher sowohl Lösungsansätze auf der Organisationsebene der informellen Verfahren, d.h. auf der verfahrensstrukturellen Seite (Kap. 4.1), als auch auf der verwaltungsstrukturellen Ebene (Kap. 4.2) diskutiert. Die potenziellen Handlungsansätze werden dabei an Hand der Ergebnisse der empirischen Auswertung entwickelt. Es wird angestrebt, über die üblicherweise stark verallgemeinernden und meist appellativen Empfehlungen hinaus, möglichst konkrete und umsetzungsorientierte Vorschläge für die Praxis zu skizzieren. Neben Vorschlägen für die Um- und Ausgestaltung informeller Beteiligungsverfahren, insbesondere für eine stärkere Verzahnung von informellen und hoheitlichen Verfahren schließt dies auch erste Überlegungen ein, wie medienunterstützte Beteiligungsinstrumente aussehen könnten (Kapitel 4.3) und welcher „Nutzwert“ daraus für die beiden Akteursgruppen „Bürger“ und „Entscheidungsträger“ resultieren kann. Durch die gewählte Vorgehensweise soll vor allem die (Weiter-)Entwicklung institutionell ausgerichteter Ansätze auf der Praxis-ebene vorangetrieben werden. Die Empfehlungen und Vorschläge bedürfen aber grundsätzlich einer weiteren Validierung und Konkretisierung im Rahmen empirischer Untersuchungen.

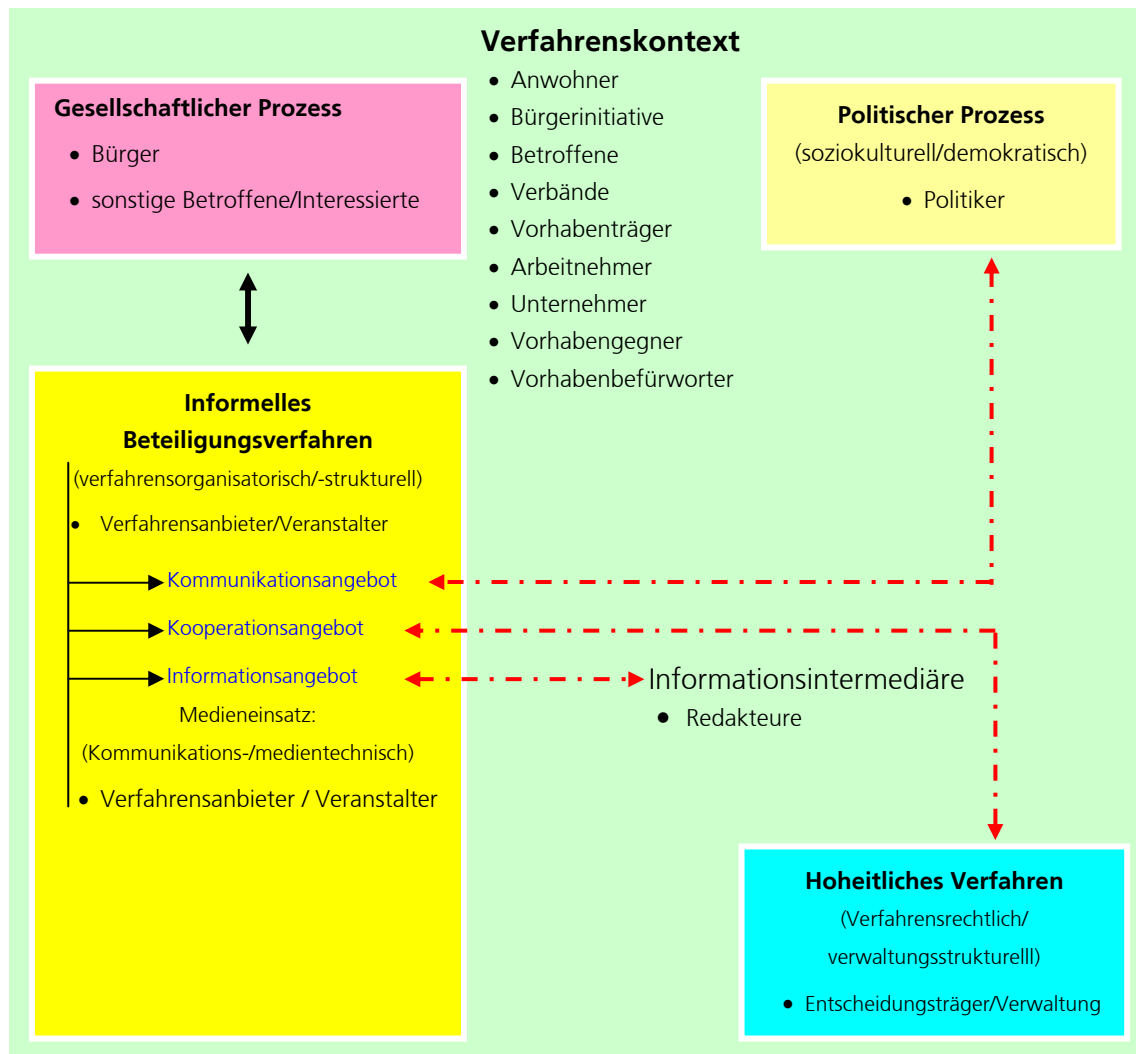


Abbildung 3: Organisationszusammenhänge, Regelungskontexte und beteiligte Akteure im Rahmen informeller Beteiligungsverfahren

Legende:

◄---► Einbeziehung „verfahrensexterner“ Organisationen (Verwaltung/Politik/Redaktion) bei der (Weiter-) Entwicklung und Auswertung von Beteiligungsinstrumenten (Informationsangebote, Kommunikationsangebote und Kooperationsangebote).

↔ Einbeziehung der Akteure in das informelle Beteiligungsverfahren mittels der Beteiligungsinstrumente.

→ Entwicklung und Konzeption der Beteiligungsinstrumente unter Einbeziehung kommunikations- und medientechnischer Aspekte sowie unter Berücksichtigung verfahrensstruktureller und –organisatorischer Vorgaben.

- Akteure

4.1.1

Potenzielle Ansätze zur Beteiligung der Bürger an informellen Entscheidungsfindungsverfahren

Nachfolgend werden potenzielle verfahrensstrukturelle und -institutionelle Ansätze diskutiert, die weitgehend auf der Organisationsebene informeller Verfahren liegen und deren Umsetzung bzw. Realisierung damit den Verfahrensanbietern obliegt. Der Anreiz für eine entsprechende Umgestaltung der Verfahren könnte zum einen darin bestehen, zu belastbareren und dauerhafteren Lösungen zu gelangen und die Motivation der Betroffenen zur Teilnahme (mit Hilfe erweiterter Einflussmöglichkeiten nicht nur im Verfahren, sondern auch im Rahmen der hoheitlichen Entscheidungsfindung) entscheidend zu verbessern. Zum anderen könnte sich aber durch die stärkere Einbeziehung der informellen Verfahren in hoheitliche Verfahren insgesamt eine stärkere Nachfrage nach dem Instrument „informelle Beteiligungsverfahren“ ergeben.

4.1.2

Die Öffnung mediativer Beteiligungsverfahren für eine direkte Beteiligung der Bürger auf regionaler Ebene

Neben demokratie- und emanzipationstheoretischen Effekten, die für eine umfassende Bürgerbeteiligung sprechen, ist gerade auf regionaler und überregionaler Ebene eine Öffnung mediativ angelegter Verfahren für eine direkte Beteiligung durch die Bürger von Bedeutung. Zum einen bestehen lediglich dann Chancen auf eine *Selbstbindung* der Teilnehmer an die im Verfahren erzielten Ergebnisse und damit auf eine verbesserte *Umsetzung* der Ergebnisse im Rahmen hoheitlicher Verfahren¹²¹, wenn die überwiegende Anzahl der Akteure sich der Selbstbindung unterwirft. Dies bedeutet aber, dass auch sämtliche Akteure in den Lösungsfindungsprozess einzubeziehen sind. Andernfalls entsteht gerade auf regionaler und überregionaler Ebene die Situation, dass Lösungen von den Bewohnern der Region nicht mitgetragen werden, wodurch die politischen Intentionen, die mit dem Verfahren vorrangig verfolgt werden (nämlich eine Eskalation in der Region zu vermeiden¹²²) durch den Einsatz dieser Instrumente in weiten Teilen nicht erfüllt werden kann.

¹²¹ So zeigen Beispiele aus Österreich, dass durch eine vertragliche Bindung von Teilnehmern eines Umweltmediationsverfahrens an die erzielten Ergebnisse durchaus der „Transfer“ der Ergebnisse in hoheitliche Verfahren verbessert werden kann, indem beispielsweise die Antragsunterlagen des Vorhabenträgers nicht von den erzielten Verfahrensergebnissen abweichen. Allerdings ist dies nur dann sinnvoll möglich, wenn eine vollständige Einbeziehung sämtlicher Konfliktparteien in das Verfahren gegeben ist, was auf regionaler und überregionaler Ebene häufig nicht der Fall sein wird.

¹²² Der Einsatz von Konfliktlösungsverfahren mit dieser Zielrichtung erfolgt u.a. beim Frankfurter Mediationsverfahren, dem RDF, dem Wiener Verfahren, dem Projekt „Gasteinertal“ oder (geplant) bei dem Projekt „akEnd“.

Zum anderen muss das Ziel – insbesondere, wenn die Ergebnisse aus den informellen Verfahren in die hoheitliche Entscheidung eingespeist werden sollen – sein, dass möglichst alle relevanten Belange – und hier insbesondere der Umweltschutz, Generationen- sowie Genderaspekte – in den Verfahren angemessene Berücksichtigung finden. Durch die Einbeziehung der Bürger aus der Region werden die Chancen dafür erhöht. Hinzu kommt, dass insbesondere bei stark risiko- und wertebehafteten Konflikten eine Beschränkung ausschließlich auf die direkt Betroffenen zu vermeiden ist, denn zum einen bleiben die Auswirkungen meist nicht nur auf die unmittelbare Region beschränkt bzw. führen die hohe Mobilität der Bevölkerung, und die bei Planungsvorhaben zu berücksichtigenden langen Zeitspannen zu wechselnden Betroffenen. Zum anderen besteht im Rahmen grundlegender Risikoabwägungen ein hoher Kreis an Interessierten (weit über die betroffene Region hinaus), deren Einbeziehung rechtlich geboten (vgl. Aarhus-Konvention 2001)¹²³ und unter Akzeptanzaspekten sinnvoll und notwendig erscheint. Aufgrund des weiten Teilnehmerkreises lässt sich eine Vertraulichkeit der Gespräche und Verhandlungen, welches bisher von Verfahrensanbieterseite als wichtiges Erfolgskriterium angesehen wird, im bisherigen Umfang nicht mehr rechtfertigen und auch nicht mehr aufrechterhalten. Sollen die Bürger tatsächlich substanziell in das Verfahren einbezogen werden, dann müssen ihnen auch sämtliche Informationen und vor allem die Hintergründe der Entscheidungsfindung zugänglich gemacht werden.¹²⁴ Auch kann, insbesondere auf regionaler und überregionaler Ebene, eine Einbeziehung der Betroffenen und Interessierten nur mit dem unterstützenden Einsatz der Neue Medien realisiert werden. Denn: Eine umfassende, fundierte und kontinuierliche Information sämtlicher Bürger kann nur mittels Internet gewährleistet werden. Print- und Rundfunkmedien sowie öffentliche Veranstaltungen können lediglich punktuell das Informationsangebot unterstützen. Auch eine Kommunikation zwischen den Bürgern selbst sowie zwischen ihnen und den Politikern,

¹²³ Die Aarhus-Konvention ist das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren sowie den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Übereinkunft wurde 1998 durch die Gemeinschaft und alle Mitgliedstaaten unterzeichnet und ist am 30. Oktober 2001 in Kraft getreten. Die Mitgliedstaaten müssen danach sicherstellen, dass nicht nur die notwendigen Informationen „frühzeitig“ und in geeigneter Form zugänglich gemacht werden und die Bürger die Möglichkeit erhalten, sich „tatsächlich zu beteiligen“ sowie Bemerkungen und Meinungen vorzutragen, bevor Entscheidungen getroffen werden, sondern dass „den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei diesen Entscheidungen gebührend Rechnung getragen wird.“ (Aarhus 2001, 9 und 18)

¹²⁴ Bei mediativen Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene sind in der Regel, wenn schon keine Bürger, dann doch Interessenverbände wie Bürgerinitiativen oder Umweltverbände mittels Repräsentanten vertreten. Diesen Repräsentanten mit dem Hinweis auf die Vertraulichkeit der Gespräche zu verwehren, dass sie ihrer Auskunftspflicht gegenüber ihren entsendenden Gremien nachkommen, erscheint rechtlich zumindest problematisch und unter Akzeptanzgesichtspunkten nicht zielführend.

den Entscheidungsträgern, Politikern und Verfahrensanbietern kann auf dieser Ebene lediglich Unterstützung der Neuen Medien bewerkstelligt werden.¹²⁵

4.1.3

Vorphase zur Klärung von Motiven und Intentionen der Bürger hinsichtlich des geplanten Verfahrens

Wie die Auswertung der unterschiedlichen Verfahren im Rahmen dieser Untersuchung gezeigt hat, ist die Glaubwürdigkeit eines durchgeführten Beteiligungsverfahrens existenziell für die Bereitschaft zur Teilnahme am Verfahren und die Akzeptanz der darin erzielten Ergebnisse.¹²⁶ Aus diesem Grund müssen auf die Vorbereitung des Verfahrens weitaus mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen verwandt werden, als dies bisher gemeinhin der Fall ist. Grundsätzlich sollten dabei neben dem Kriterium „Glaubwürdigkeit“ auch die Kriterien „Partizipation“, „Einflussnahme“ und „Transparenz“ des Verfahrens bereits bei der Vorbereitung im Vordergrund stehen.

Unter der Prämisse, dass eine möglichst breite Beteiligung der Bürger an dem geplanten informellen Verfahren gewünscht wird, übernimmt der Verfahrensanbieter aufsuchende, motivierende und (teilnahme-) aktivierende Funktionen bei den Bürgern. Ziel ist nicht nur, Interesse an dem Verfahren zu wecken, sondern auch zur Teilnahme zu motivieren und über die Möglichkeiten und potenziellen Auswirkungen der Bürgerbeteiligung aufzuklären. Dabei sind neben dem Internet auch die regionalen Print- und Hörfunkmedien einzubinden und öffentliche Informationsveranstaltung durchzuführen. Bereits in der Vorphase, d.h. bevor mit der eigentlichen Durchführung des Beteiligungsverfahrens begonnen wird, ist mit den Bürgern durch die Verfahrensanbieter zu klären, welches *Interesse am Verfahren* durch die Bürger besteht und welche Aspekte als motivationsfördernd bzw. –hemmend für eine Teilnahme am Verfahren eingeschätzt werden („Glaubwürdigkeit“). Sollte sich zeigen, dass das Interesse am Verfahren gering ist oder Vorbehalte gegenüber dem Verfahren in der Bevölkerung existieren, ist zu klären inwieweit dies, z.B. durch zusätzliche Maßnahmen, zu beheben ist. Sollte auch danach nur geringes Interesse bzw. keine breite Akzeptanz für das Verfahren in der Bevölkerung zu erzielen sein, sollte dies klar herausgestellt werden und anhand dieses Ergebnisses ein weiteres Vorgehen und die daraus resultierenden Implikationen offen diskutiert werden („Transparenz“).

¹²⁵ Zur Beteiligung der Bürger mittels Neuer Medien siehe ausführlicher unter Kap. 4.3.

¹²⁶ Wie die Erfahrungen aus dem Frankfurter Mediationsverfahren lehren, ist eine breite Akzeptanz eines Verfahrens, welches bereits im Vorfeld als unglaublich empfunden wurde, kaum zu erwarten.

4.1.4

Einbindung von Bürgern und Öffentlichkeit bei der Verfahrenswahl, – gestaltung und Durchführung

Da eine substanzielle Beteiligung der Bürger am Verfahren und der Entscheidungsfindung im Verfahren mit einem erheblichen (zusätzlichen) Aufwand verbunden sein wird, ist bereits in der Vorphase zusammen mit Bürgern und Öffentlichkeit zu diskutieren, wie eine mögliche Schwerpunktsetzung hinsichtlich Partizipation und Einflussnahme aussehen sollte. In Abstimmung zwischen Bürgern, Verfahrensverantwortlichen und Stakeholdern ist festzulegen, welche Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Verfahrensgestaltung und das Verfahrensprozedere bestehen, z.B. hinsichtlich der Zusammensetzung und Gewichtung der Teilnehmer an dem Verfahren, der Zielsetzung des Verfahrens, der inhaltliche Arbeit bzw. der thematischen Schwerpunkte etc.

4.2

Potenzielle Ansätze zur stärkeren Einbeziehung der Bürger in die hoheitliche Entscheidungsfindung

Zwar bestehen im Rahmen der hoheitlichen Entscheidungsfindung für die Bürger durchaus – rechtlich vorgeschriebene – Möglichkeiten, ihre Anliegen und Vorschläge zum geplanten Vorhaben vorzubringen (zum Beispiel im Rahmen des Anhörungsverfahrens beim Planfeststellungsverfahren). Allerdings sind diese Verfahren in der Regel nicht auf eine gemeinschaftliche Lösungsfindung ausgerichtet, sondern laufen in der Praxis eher konfrontativ zwischen den Bürgern und Umweltverbänden als „Einwendern“ auf der einen Seite und dem Vorhabenträger und den Vertretern der zuständigen Planungsbehörden auf der anderen Seite ab. Der Grund dafür liegt u.a. darin, dass die Anhörung der Bürger zu einem bereits relativ weit fortgeschrittenen Planungsstadium und dann auch nicht über einen längeren Planungszeitraum sondern lediglich punktuell erfolgt. Das hat zur Folge, dass die Argumentation von Seiten der Behörden häufig eher darauf gerichtet ist, die Argumente der Einwender zu entkräften, als sie als Anregung für neue Überlegungen und Lösungsansätze aufzugreifen. Die nachfolgend diskutierten Ansätze zielen daher darauf ab, nicht nur eine stärkere Einbindung der Bürger zu ermöglichen, sondern auch die Bürger kontinuierlicher und gezielter über den gesamten Planungsverlauf einzubeziehen. Hierzu sind verwaltungsstrukturelle und institutionelle Änderungen auf der Organisationsebene der hoheitlichen Entscheidungssträger bzw. der Verwaltung¹²⁷ notwendig.

¹²⁷ Nachfolgend wird vorrangig auf Verwaltungsstrukturen abgehoben, die mit hoheitlichen Entscheidungen zu Vorhaben befasst sind, die in den informellen Beteiligungsverfahren adressiert werden.

Das Interesse an einer Umgestaltung der Verwaltungsstrukturen zur verbesserten Einbeziehung der Bürger scheint aufgrund geänderter Ziel- bzw. Schwerpunktsetzungen beim Regieren¹²⁸ zuzunehmen. Auch durch die Verwaltungsmodernisierung, die auf eine stärkere Einbeziehung informeller Verfahren unter steuerungspolitischen Aspekten¹²⁹ abzielt, scheinen sich Potentiale für die Zukunft abzuzeichnen. Und nicht zuletzt schlägt sich diese Entwicklung auch in der Gesetzgebung¹³⁰ wieder, wo beispielsweise eine breite¹³¹, transparentere und kontinuierliche, statt der bisher singulär ausgerichteten, Einbeziehung der Bürger bei Planungsmaßnahmen gefordert wird. Um auf Seiten der (Verwaltungs-)Akteure selbst die Motivation zur stärkeren Einbeziehung der Bürger zu erhöhen, soll nachfolgend u.a. eine stärker „nutzwert“-orientierte Herangehensweise diskutiert werden.

4.2.1

Der „Nutzwert“ von Bürgerbeteiligung für Entscheidungsträger

Eines der Haupthandicaps bei der Einbeziehung der Bürger ist, dass von Seiten der Entscheidungsträger, der Verwaltung und Politik eine aktive Bürgergesellschaft weitgehend unerwünscht zu sein scheint,¹³² nicht zuletzt weil ein direkter „Nutzwert“ für die Entscheidungsträger durch die Bürgerbeteiligung häufig nicht deutlich wird. Hier müssen Überlegungen ansetzen, welcher Zugewinn beispielsweise an Planungssicherheit, durch die Einbeziehung und Nutzung insbesondere der lokalen Kenntnisse und der zusätzlichen Sichtweisen (u.a. Gender- und Generationenaspekte oder ethische und moralische Erwägungen) der Bürger sowie an Legitimität im einzelnen zu erzielen ist bzw. erzielt werden könnte. Dies ist für die jeweilige Planungsphase (Brainstorming, Szenarienentwicklung, Alternativenbewertung etc.) unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Abteilungen (u.a. Verkehr, Umwelt, Landwirtschaft) und Entscheidungsebenen (Sachbearbeiter, Abteilungsleiter etc.) zu eruieren.

¹²⁸ Vgl. hierzu u.a. das Weißbuch der EU-Kommission zu den „Grundsätzen des Guten Regierens“ (Weißbuch EU 2001).

¹²⁹ Während in den 70er Jahren bei Überlegungen zur Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen hoheitlicher Entscheidungsfindung noch vorrangig demokratietheoretische Überlegungen im Vordergrund standen, geht es inzwischen darum, durch informelle, kooperative Beteiligungsverfahren nicht nur die Legitimation politischen Entscheidungshandelns zu erhöhen, sondern auch staatlichen Steuerungsdefiziten mittels einer verstärkten Kontextsteuerung zu begegnen. (Siehe hierzu u.a. (Wilke 1995a), (Wilke 1995b), (Wilke 1996), (Mayntz et al. (Hg.) 1998)).

¹³⁰ Siehe hierzu u.a. (Aarhus-Konvention 2001).

¹³¹ Hier ist vor allem zu beachten, dass der Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ um die „potenziell betroffene“ und die „interessierte“ Öffentlichkeit erweitert wird.

¹³² Vgl. u.a. (Bizer 2002a), (Wienhöfer et al. 2002), (Märker et al. 2002).

Anhand der Ergebnisse sind konkrete Fragestellungen für die jeweiligen Phasen und Ebenen zu konzipieren, die bestimmte Zielgruppen adressieren. Diese sind entsprechend den Intentionen der Entscheidungsträger und den zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Auswertung des Bürgerinputs weiter oder enger zu formulieren. Das Spektrum reicht dabei von allgemeinen Stellungnahmen oder Anregungen der Bürger zu einem Themenbereich bis hin zur Abfrage „Sind Sie für oder gegen die vorgeschlagene Maßnahme?“.

4.2.2

Aufbau von e-Participation-Strukturen im Rahmen von e-Government

Auf verwaltungsstruktureller Ebene zeigt sich, dass Kommunen Bürgerbefragungen zwar zunehmend online durch Planungsbehörden und Verwaltungen durchführen.¹³³ Diese betreffen allerdings meist den Bereich Kundenservice, Kundenzufriedenheit und Stadtmarketing und sind somit im Bereich e-Administration bzw. e-Service anzusetzen (vgl. Abbildung 4). In diesen Feldern, und auch im Bereich der Beschaffung, sind tatsächlich inzwischen erhebliche Fortschritte bei der Einbeziehung der Bürger in den Verwaltungsablauf zu verzeichnen. Im Bereich e-Participation bestehen hingegen nur wenige Ansätze, die Bürger bei Planungsentscheidungen fundiert und nachhaltig einzubeziehen und die so erzielten Ergebnisse systematisch zu nutzen.¹³⁴ So besteht verwaltungsstrukturell bisher kaum die Möglichkeit zur kontinuierlichen, diskursiven und kooperativen Einbeziehung der Bürger in bestehende Formen der Verwaltungsentscheidung.

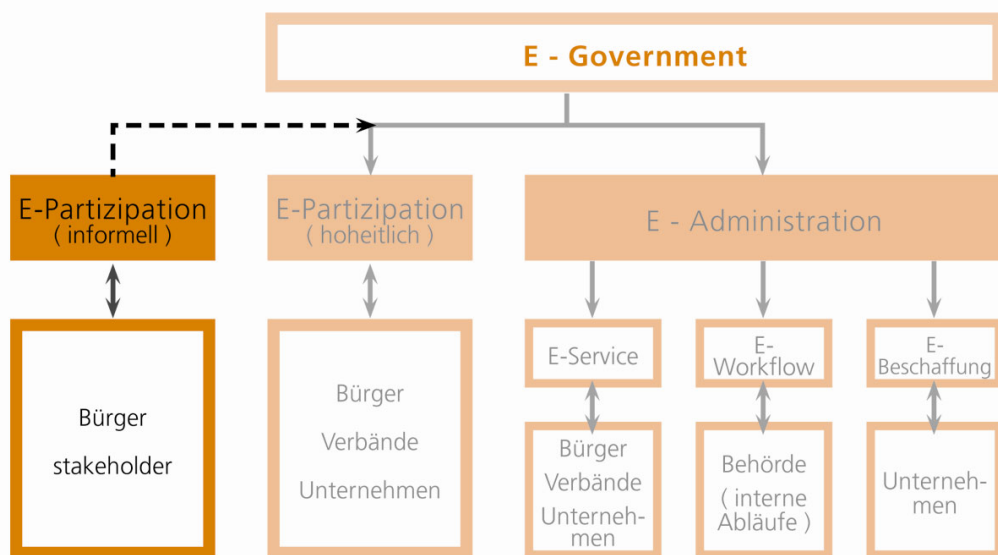


Abbildung 4: Verortung von e-Partizipation im Rahmen von e-Government (in Anlehnung an Kaiser 2001, 58)

¹³³ Vgl. dazu u.a. (Bundesregierung 2002), (accenture 2001), (PwC 2000), (e-Government 2000)

¹³⁴ Im Rahmen einer internationalen Evaluierung von Agenda-21-Prozesse kam ein Vorhaben des UBA zu dem Ergebnis: „Die Ergebnisse des örtlichen Dialogprozesses [...] finden jedoch in allen untersuchten Ländern bisher nur begrenzt Eingang in die "normale" kommunalpolitische Praxis.“ UBA 1999

Hier könnte ein Ansatz darin bestehen, die hoheitlichen Verfahren generell stärker auf eine kontinuierliche, aufsuchende und aktivierende Bürgerbeteiligung innerhalb der hoheitlichen Verfahren auszurichten (Variante 1). Es könnte aber auch beinhalten, informelle Verfahren sozusagen als „outsourcing“-Verfahren zu sehen bzw. zu nutzen, die prinzipiell Teilaufgaben von e-Government übernehmen bzw. übernehmen könnten (Variante 2).

4.3

Verzahnung von informellen und hoheitlichen Verfahren

4.3.1

Kooperation zwischen Bürgern, Verfahrens stakeholdern und Entscheidungsträgern

Um eine stärkere Verzahnung zwischen informellem und hoheitlichem Verfahren herzustellen, ist in direkter Konsultation und Kooperation zwischen Bürgern, Verfahrens stakeholdern und -verantwortlichen sowie den Entscheidungsträgern der hoheitlichen Verfahren konkret festzulegen, auf welchen Stufen des hoheitlichen Verfahrens und zu welchen Fragestellungen jeweils welche *Beteiligungsmöglichkeiten und -rechte* den Bürgern hinsichtlich der Entscheidungsfindung im Verfahren gewährt werden (beispielsweise Vorschlagsrechte, Konsultationsverpflichtungen der Beteiligten, Dokumentation von abweichenden Positionen; ggf. auch ein Vetorecht im Hinblick auf einzelne Varianten etc.) und wie diese Maßnahmen die weitere Entscheidungsfindung im hoheitlichen Verfahren beeinflussen (können).

Eine zentrale Rolle spielt dabei der Träger des Vorhabens. Denn er hat es – in deutlichem höheren Maße an die an das Gemeinwohl und die Abwägungsgrundsätze gebundene Behörde – in der Hand, den Gegenstand der Planung auf der Grundlage der Interaktion mit den Stakeholdern zu modifizieren.

In welcher Weise die „Verzahnung“ im Rahmen des Verfahrens zu realisieren ist und welche Zielgruppen jeweils zu adressieren sind, ist vorab mit den Verfahrensverantwortlichen zu klären.

4.3.2

Verfahrensstrukturelle und institutionelle Ansätze bei informellen Verfahrenen

Die Verfahrensstrukturen sowie die institutionelle Ausgestaltung der informellen Verfahren sind anhand geänderter Zielrichtungen neu zu konzipieren. Unter der Zielsetzung, eine Einbindung der Bürger in die Verfahrensgestaltung und Entscheidungsfindung zu gewährleisten, um so die Effektivität des Verfahrens hinsichtlich der im Verfahren erzielten Ergebnisse (einschließlich der Akzeptanz der Ergebnisse in der Region) zu verbessern, sind Stellen einzurichten, die den Austausch zwischen Bürgern und Forumsmitgliedern unterstützen.

Den Bürgern sind in dem Zusammenhang Einflussmöglichkeiten auf die Verfahrensform, das Prozedere, die Inhalte und die Entscheidungsfindung im Verfahren zu gewähren.

Zum anderen sind Strukturen zu schaffen, die zu einer verbesserten Nutzung bzw. Berücksichtigung von erzielten Teilergebnissen aus informellen Verfahren in der hoheitlichen Entscheidungsfindung beitragen. Hierzu sind Stellen einzurichten, die den direkten Austausch bzw. die Kooperation zwischen Bürgern und den Verantwortlichen in den Behörden unterstützen, wobei – unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben und der allgemeinen rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätze – Einflussmöglichkeiten und Einflusstiefe zwischen Bürgern und Behörde konkret zu verhandeln und festzulegen sind und mit den Verfahrensverantwortlichen anschließend die Form der medialen Umsetzung der Bürgerbeteiligung zu klären ist.

Potenzielle Vorteile, die sich hierdurch ergeben:

Die Bürgerbeteiligung ist transparent hinsichtlich Einflussmöglichkeit und Einflusstiefe. Es ist deutlich, in welchem Umfang sie auf den Planungsprozess und die hoheitliche Entscheidung einwirkt, was die Motivation der Bürger zur Teilnahme erhöht und die Glaubwürdigkeit des gesamten Verfahrens verbessert.

Die Bürgerbeteiligung wird auf die Erfordernisse im hoheitlichen Verfahren abgestimmt, inhaltlich stärker strukturiert und thematisch fokussiert, und dient somit gezielt der Entscheidungsfindung im hoheitlichen Verfahren.

Die Bürgerbeteiligung wird (in Kooperation mit der Behörde) auf konkrete Themen, Planungsphasen und Formen der Beteiligung festgelegt. Durch den zielgerichteten Einsatz und die Fokussierung auf ausgewählte Bereiche wird zwar der Umfang der Beteiligung beschränkt, allerdings ist kurz- bis mittelfristig nur auf diese Weise zu gewährleisten, dass in den Bereichen, wo dies möglich ist, konkrete Einflussmöglichkeiten eingeräumt und die Durchführung durch die Verfahrensanbieter zeitlich und personell fundiert abzudecken ist.

4.3.3

Strukturelle und institutionelle Ansätze bei hoheitlichen Verfahren

Auch auf Verwaltungsebene sind neue strukturelle und institutionelle Ansätze zu verfolgen, durch die es gelingt, zukünftig Bürgerbeteiligung stärker „nutzwertorientiert“ in die hoheitliche Entscheidungsfindung einzubeziehen. Beispielsweise, indem für jede Planungsebene und aus den unterschiedlichen Abteilungen jeweils konkrete Frage- bzw. Aufgabenstellungen für die unterschiedlichen Planungsphasen formuliert werden, deren Beantwortung durch die Bürger (und im Rahmen informeller Beteiligungsverfahren auch durch andere beteiligte Akteursgruppen) für die weitere Planung und die zu treffenden (Zwischen-)Entscheidungen zielführend und notwendig erscheinen. Zusätzlich ist eine Schnittstelle einzurichten, die beispielsweise die Anregungen und Bedürfnisse aus den Abteilungen sammelt und in Kooperation mit Verfahrensanbietern und Bürgern eine Festlegung hinsichtlich Themen, Umfang und Einflussmöglichkeiten sowie der Umsetzung der Beteiligungsmöglichkeiten trifft (e-Participation).

Hierbei ist für die Bürger transparent zu machen, wie die jeweiligen Ergebnisse bzw. Hinweise in der weiteren Planung Berücksichtigung finden und es sind Überlegungen anzustellen, welches Gewicht dem Bürgerinput jeweils zukommt bzw. welche Kriterien für eine Gewichtung zugrunde gelegt werden. Inwieweit durch die Verwaltung bei der Auswertung und Aufbereitung des Bürgerinputs (einschließlich der Rückkopplung der (Teil-)Ergebnisse in die Verfahren und an die Bürger Aufgaben übernommen werden oder diese ausschließlich durch die Verfahrensanbieter zu leisten sind, ist zu klären.

Durch den Aufbau von e-Participation-Strukturen im Rahmen von e-Government gelingt es, sowohl die hoheitlichen Verfahren selbst als auch die Mediationsprozesse auf regionaler Ebene für eine stärkere Beteiligung der Bürger zu öffnen. Die bisher auf eine Anhörung der Bürger ausgerichtete Entscheidungsfindung hoheitlicher Verfahren wird um eine kooperative Einbeziehung der Bürger und um informelle Beteiligungsverfahren in den Entscheidungsprozess ergänzt (die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten der Bürger mit Hilfe des Einsatzes von Mediationsverfahren ohne bzw. mit Unterstützung durch e-Participation-Strukturen im Rahmen der hoheitlichen Verfahren veranschaulichen die drei nachfolgenden Abbildungen 4 bis 6).

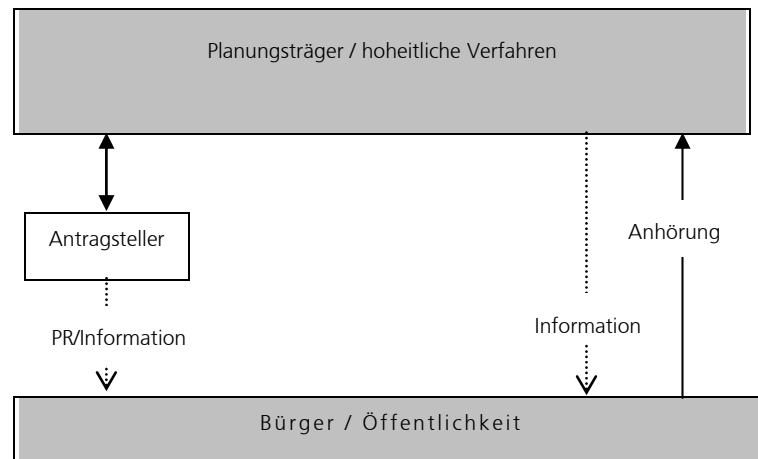


Abbildung 5: „Anhörungs-Partizipation“ der Bürger im Rahmen bisheriger (hoheitlicher) umweltrechtlicher Planungsverfahren

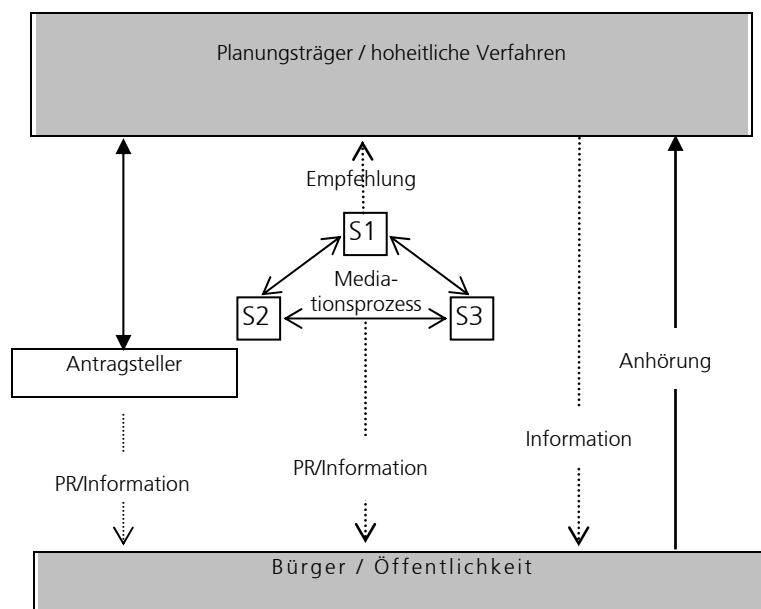


Abbildung 6 „Repräsentanten-Partizipation“ im Rahmen zusätzlich durchgeführter, konventioneller Mediationsverfahren („geschlossener Dialog-Prozess“) auf regionaler Ebene

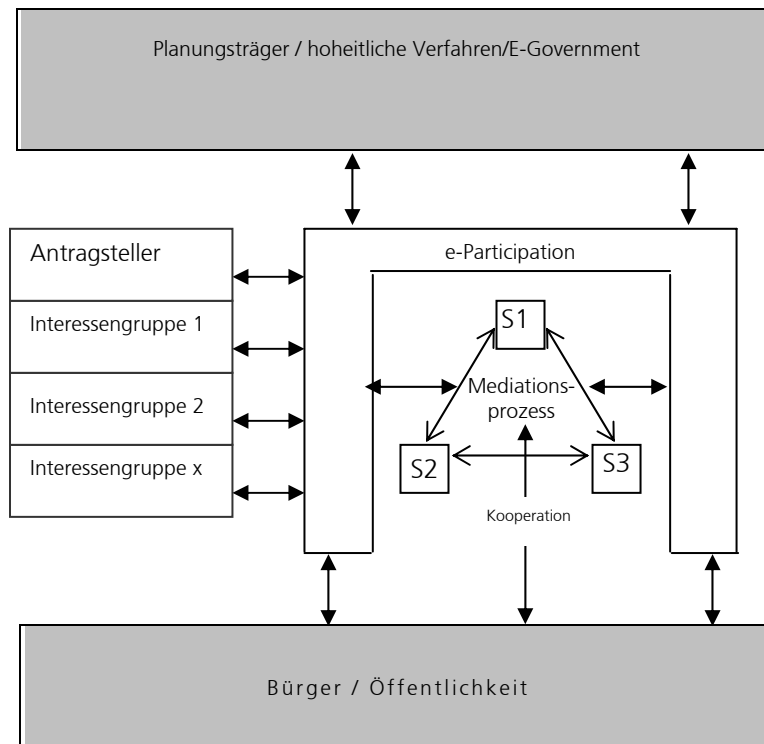


Abbildung 7: Partizipation der Bürger bei Durchführung eines „offenen“ Mediationsverfahrens auf regionaler Ebene unterstützt durch e-Participation-Strukturen

Legende:

↔ Kooperation zwischen den Akteuren/Stakeholdern
 ↔ S1, S2, S3: Stakeholder

Um diese Maßnahmen umzusetzen, bedarf es struktureller und institutioneller Veränderungen, nicht nur in Form einer verbesserten medien- und kommunikationstechnischen sowie personellen Ausstattung, sondern auch hinsichtlich einer stärkeren Ausrichtung in Richtung aktivierende und kooperierende Verwaltung. Es reicht hierbei nicht, Stellen einzurichten bzw. Zuständige für eine Kooperation mit den Bürgern zu benennen. Wie Beispiele aus der betrieblichen Praxis im Rahmen von Umweltschutzmaßnahmen zeigen (wo es ebenfalls darum geht, Mitarbeiter zu neuen, innovativen, aber auch zusätzlich zu bewältigenden Aufgaben zu motivieren), müssen diese Maßnahmen sowohl von den Mitarbeitern als sinnvoll und notwendig angesehen werden, als auch von der Leitung proaktiv vorangetrieben werden (vgl. u.a. Peter et al. 1996).

Vorteile dieser Maßnahmen sind:

Die Planung berücksichtigt auch das Know-how und die Wünsche und Anregungen der Bürger (Stichworte: Planungssicherheit, Legitimität des politischen Handelns, Akzeptanz des Vorhabens in der Region).

Den Bürgern wird transparent gemacht, in welchen (Planungs-) Phasen und zu welchen Fragen ihr Beitrag konkret gewünscht und wie er genutzt wird. (Stichwort: Transparenz) Die Bürger werden bei Fragen einbezogen, die sich anschließend direkt in der Planung und Entscheidungsfindung niederschlagen. (Stichwort: Einflussnahme) Abweichungen bei den Planungen und Entscheidungen vom Bürgerinput werden deutlich und bedürfen einer Begründung. (Stichwort: Transparenz, Selbst-Kontrolle der Entscheidungsträger)

Für die Bürger sind die einzelnen Aufgabenstellungen der jeweils zuständigen Bearbeitungsstelle zugeordnet, wodurch direkt kompetente Ansprechpartner für Rückfragen und Anregungen zur Verfügung stehen. (Stichwort: Information/Kommunikation)

Durch die Einspeisung der Aufgabenstellungen in die informellen Verfahren sind folgende zusätzliche Vorteile denkbar:

Die Bearbeitung der Aufgaben bzw. Beantwortung der Fragen der Verwaltung durch die Bürger erfolgt in engem Austausch mit den anderen Akteursgruppen. So können Vorschläge erarbeitet werden, die die Interessen sämtlicher Akteursgruppen berücksichtigen. (Stichwort: win-win-Lösung)

Im Rahmen der informellen Verfahren können durch u.a. gutachterliche, naturwissenschaftliche Unterstützung und Hilfestellungen bei Kommunikations- und Verhandlungsaspekten (die dann auch den Bürgern zur Verfügung stehen) und durch den breiteren Blickwinkel fundiertere Ergebnisse erzielt werden. (Stichwort: Belastbarkeit der Ergebnisse)

Die Entscheidungen aus den informellen Verfahren finden sich (zumindest teilweise) in den hoheitlichen Verfahren wieder. (Stichwort: Effektivität)

Die informellen Verfahren werden ein Stück weit durch e-Government von Aufgaben entlastet, beispielsweise durch die Auswertung des Bürgerinputs durch die Verwaltung. Die hoheitlichen Verfahren können durch die Einbeziehung informeller Verfahren teilweise entlastet werden, indem beispielsweise die Motivierung zur Teilnahme, die Aktivierung und Begleitung der Bürgerbeteiligung vorrangig über die informellen Verfahren erfolgt (Stichwort: Synergieeffekte).

4.4

Medientechnische, informations- sowie kommunikationswissenschaftliche Ansätze

4.4.1

Medienverschränkung zur gestuften Einflussnahme

Eine verstärkte Beteiligung von Bürgern kann im Rahmen von Großprojekten auf regionaler und überregionaler Ebene aufgrund der hohen Anzahl und der Heterogenität der betroffenen Gruppen ausschließlich mit Unterstützung durch die Neuen Medien erfolgen. Allerdings darf hier nicht länger allein auf das Internet gesetzt werden, sondern es muss, um einen möglichst weiten Kreis an Bürgern anzusprechen und zu erreichen, auf eine starke Verschränkung unterschiedlicher Medien abgezielt werden.

Denkbar wäre in dem Zusammenhang beispielsweise die Direktübertragung sowie die Übertragungen von Aufzeichnungen von Sitzungen oder Veranstaltungen sowohl im Netz als auch im (lokalen) Fernsehkanal mit der Möglichkeit einer sowohl zeitgleichen als auch zeitversetzten Rückmeldung durch die Bürger via e-Mail, Telefon, Leserbrief oder face-to-face im sogenannten Bürgerbüro. Hierdurch steigt nicht nur die Reichweite der Beteiligungsangebote, sondern es werden verschiedene Formen der Beteiligung gewährt. So können via e-Mail, SMS und Telefon direkt und spontan Fragen, Anregung und Kritik in die laufende Sitzung eingebracht und damit direkt in den Verlauf der Sitzung eingegriffen werden, oder es werden durch eine vorher durchgeführte Postkartenaktion bereits Themen für die Sitzung vorgegeben (Stichwort: Mitwirkung und Mitentscheidung). Durch zeitversetzte Stellungnahmen zur Sitzung sind dagegen fundiertere Ausführungen möglich (Stichwort: Einflusstiefe) oder auch eine abschließende Bewertung der Sitzung und der erzielten Ergebnisse, wobei anhand von Aufzeichnungen Sitzungsinhalte und Ergebniserzielung wesentlich genauer zu verfolgen sind (Stichwort: Kontrolle).

4.4.2

Partizipationsorientierte Informationsangebote

Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürger ist ein partizipationsorientiertes Informationsangebot, welches sich an den Nutzerinteressen orientiert. Hierzu sind der spezifische Informationsbedarf und die Zugangsmöglichkeiten der Bürger abzufragen und zu Grunde zu legen.

Grundsätzlich muss – soll das Verfahren glaubwürdig bleiben – eine offene und offensive Informationspolitik betrieben werden, bei der insbesondere nicht nur die Ergebnisse sondern auch die Ergebnisfindung in der Öffentlichkeit transparent gemacht wird.¹³⁵ Im Rahmen einer offenen Informationspolitik wird es nicht nur notwendig sein, eine wesentlich professionellere Darbietung der Inhalte zu realisieren (Stichworte: Nutzerzugang, Nutzerführung und redaktionelle, zielgruppenspezifische und partizipationsorientierte Aufbereitung der Inhalte) sondern vor allem auch eine deutlich ausgewogenere und kritische Aufbereitung und Darstellung der Informationsinhalte, um nicht Akzeptanzpotenziale gerade bei den partizipationsinteressierten Bürgern zu verspielen. So sind kritische Informationen zum Verfahren sowie abweichende Darstellungen, beispielsweise von Vorhabengegnern, von Bürgerinitiativen oder der Presse, direkt in die Website einzubinden, um eine fundierte Auseinandersetzung mit der Thematik zu ermöglichen. Dies bedingt auch eine – im Gegensatz zum derzeitigen Angebot – deutliche Aufweitung des Fokus' über das Verfahren hinaus, wobei die kontextuelle Einbindung des Verfahrens Berücksichtigung findet, also planerische, rechtliche und gesellschaftspolitische Implikationen.

¹³⁵ Wie das Beispiel des Wiener Mediationsverfahrens zeigt, kann dies anscheinend ohne größere Probleme bewerkstelligt werden.

Hierbei ist – nicht zuletzt unter Effizienzaspekten – eine gezielte Einbindung von Informationen anderer Anbieter zu dem Vorhaben zu eruieren.¹³⁶ Die Verfahrensanbieter fungieren hierbei als Informationsbereitsteller. Die endgültige Zusammenstellung und Aufbereitung der Informationen sollte unter Glaubwürdigkeitsaspekten, und um Zielkonflikte zu vermeiden, von einer unabhängigen, redaktionell versierten Stelle vorgenommen werden, wobei eine begleitende Evaluierung des Informationsangebotes durch die Verfahrensanbieter unter dem Aspekt der Partizipationsoptimierung sinnvoll erscheint. Zusätzlich sind *redaktionell* aufbereitete Zwischenstände zum Verfahren zu liefern, die den Nutzern auch ein sporadisches Verfolgen des Verfahrens bzw. neuen Nutzern einen späteren Einstieg ermöglichen.

Indem eine sinnvolle Vernetzung zwischen Informationen unterschiedlicher Einrichtungen und Akteure (u.a. Bürgerinitiativen, Verfahrensanbieter, Online-Medien, wissenschaftlichen Einrichtungen) hergestellt wird, kann eine Informationsplattform zu dem Vorhaben entstehen, auf der nicht nur alle Stimmen zum Verfahren und zum geplanten Vorhaben – auch die der Vorhabengegner – zu finden sind, sondern auf der auch Bezüge untereinander hergestellt werden. Dies lässt nicht nur einen weitaus größeren Nutzerkreis erwarten,¹³⁷ sondern schafft auch die Voraussetzungen für eine qualifizierte Teilnahme der Bürger am gesellschaftlichen Dialog bzw. insgesamt für einen „Dialog mit der Region“.

Um die Informationsangebote und vor allem auch das Beteiligungsverfahren publik zu machen und auf diese Weise eine hohe Beteiligung zu erreichen, sind Werbemaßnahmen bzw. Maßnahmen zur Bekanntmachung für die vorgesehenen Beteiligungsangebote mittels zielgruppenspezifischer Medien (z.B. Radio, Tageszeitung, SMS oder Internet) sowie die Entwicklung angepasster, zielgruppen- und aufgabenspezifischer Formen der Rückmeldung mittels geeigneter Medien (z.B. Telefon, Post, Fax, Internet, SMS) unabdingbar. Hierbei ist zu beachten, dass bei Kooperationsangeboten, die deskriptiv angelegt sind, Medien zur Beteiligung zu wählen sind, die eine vollständige Erfassung des Bürgerinputs ermöglichen (z.B. Internet, Brief, Fax), um eine vollständige Auswertung zu ermöglichen.

Bei der Medienwahl sind Präferenzen und Ressourcen von Bürgern und Behörden zu berücksichtigen, wobei grundsätzlich eine Kombination neuer mit herkömmlichen Kommunikationsformen und Mediennutzungen anzustreben ist.

¹³⁶ Hierunter fielen beispielsweise Dossiers und „specials“ von verschiedenen Online-Medien zu dem geplanten Vorhaben als Hintergrundinformationen, die Einbindung von Informationen zur Bürgerbeteiligung im hoheitlichen Planungsverfahren oder von Informationen und Aktionen gegen das Vorhaben aus den Online-Angeboten der Bürgerinitiativen, um den kontextuellen Zusammenhang zu verdeutlichen.

¹³⁷ Angesprochen werden nicht nur diejenigen, die Informationen zum Beteiligungsverfahren suchen, sondern darüber hinaus alle, die sich für das geplante Vorhaben, wie beispielsweise den Flughafenusbau, interessieren.

4.4.3

Internetbasierte Auswertungs- und medienbasierte Rückkopplungsprozeduren

Bürgerbeteiligung mittels neuer Medien ist nicht nur unter dem Aspekt neuer Kommunikationsmuster und -formen zu betrachten. Es werden auch völlig neue Herangehensweisen bei dieser Form des elektronischen Austauschs notwendig, beispielsweise um den Bürgern das „Kommunikations- und Argumentationsumfeld“ zu verdeutlichen, in dem sie agieren und reagieren. Hinzu kommt, dass die Bürgerbeteiligung – stärker als bisher – kontinuierlich und über einen längeren Zeitraum angelegt ist. Aus diesem Grund scheint eine *iterative* Vorgehensweise im Rahmen der Bürgerbeteiligung sinnvoll und zielführend. Die Antworten und Reaktionen der Bürger sind daher im Rahmen sogenannter internetbasierter Auswertroutinen aufzugreifen und ggf. zusammenzufassen. Anschließend sind die (Zwischen-)Ergebnisse sowohl an die Behörde als auch an die Nutzer selbst weiterzuleiten. Die daraus resultierenden Reaktionen der Bürger und/oder auch die neuen Fragen, Informationen und (Zwischen-)Entscheidungen von Seiten der Behörde sind – mittels unterschiedlicher Medien – erneut in den Prozess einzuspeisen. Durch diese Vorgehensweise wird erreicht, dass der Bürgerinput weitaus stärker als bisher auf die Fragestellungen zugeschnitten werden kann und dadurch einen höheren „Nutzwert“ für die Entscheidungsträger bringt. Darüber hinaus wird nicht nur der Input für den Bürger selbst, sondern auch die Einflussmöglichkeiten durch den Input transparent. Hierdurch wird einerseits die Effizienz der Beteiligungsmodelle erhöht, zum anderen eine deutlich engere Einbindung staatlicher Akteure ermöglicht. Auch informelle Beteiligungsverfahren erhalten so die Chance, mit hoheitlichem Entscheidungshandeln stärker verzahnt zu werden.

4.4.4

Die Berücksichtigung neuer Kommunikationsmuster und -formen

Die bisher eingesetzten Verfahren zur Beteiligung der Bürger mittels neuer Medien sind stark medientechnisch ausgerichtet und zielen vor allem auf eine verbesserte Strukturierung und Visualisierung von Kommunikationsprozessen ab.¹³⁸ Motive und Intentionen der Nutzer, soziale Prozesse im Netz sowie kommunikationswissenschaftliche Ansätze werden dabei vernachlässigt. Kommunikation im Internet unterscheidet sich aber von „face-to-face“-Kommunikation. Die Verknüpfung kommunikationswissenschaftlicher Ansätze mit internetgestützten Beteiligungskonzeption ist daher nahe liegend. Ein Ansatz, der in dem Zusammenhang relevant erscheint, ist die Konzeption verschiedener „Beteiligungsräume“.

¹³⁸ Besonders weit entwickelt ist in dem Zusammenhang beispielsweise die sogenannte Mediationsplattform Zeno (unter: <http://www.ceb2003.fraunhofer.de/?695> und <http://www.ais.fraunhofer.de/MS/results/zeno2/handbuch.pdf>).

Die Überlegung dabei ist, dass im „real life“ allein durch die Ortswahl, durch die Anwesenheit bestimmter Personen und das Zustandekommen von Treffen bereits klar ist, ob es sich um ein formales oder informelles Treffen handelt, ob gearbeitet oder nur „gechattet“ wird und im Rahmen von Arbeitstreffen den Teilnehmern Themen und Ziele bereits vor den Treffen bekannt sind. Demgegenüber muss dies im Internet explizit deutlich gemacht werden. Auf der anderen Seite besteht gerade im „virtual life“ der Vorteil darin, dass die Abgrenzungen zwischen formell und informell fließender geworden sind, wodurch ganz neue Gruppenzusammensetzungen möglich, aber z.T. auch andere Arbeitsweisen aufgrund heterogener Wissensstände und Arbeitsformen notwendig sind. Diese Vorteile sind zu nutzen und auszubauen, während gleichzeitig den Nutzern deutlich gemacht wird, welche Ziele in den jeweiligen „Räumen“ verfolgt werden und welche Mittel und Formen dabei zur Zielerreichung zur Verfügung stehen. Dabei ist die „Ausgestaltung“ der Räume auf die jeweiligen Zielgruppen hin abzustimmen. Dies kann beispielsweise durch den Einsatz eines „guides“ erfolgen, der ungeübte Netznutzer im Raum begleitet und ihnen beim „Orientieren“ und „sich Gehör verschaffen“ behilflich ist. Er kann sich auch manifestieren in Beteiligungsräumen, die Beteiligungsangebote für junge Leute mit einer „flapsigeren“ Sprache anbieten oder diese mit einem Gewinnspiel oder beispielsweise mit „Veranstaltungstipps für junge Leute aus der Region“ verbinden etc.

5

Ergebnisse und Ausblick

Die untersuchten mediativen Konfliktlösungsverfahren werden den Erwartungen der Konfliktparteien an das Verfahren, die über die Konfliktlösung *innerhalb*¹³⁹ des Verfahrens hinausgehen, nicht gerecht. Dies betrifft den fehlenden Zugang der Bürger zu informellen Verfahren auf regionaler und überregionaler Ebene sowie die unzureichende Umsetzung der im Verfahren erzielten Ergebnisse im politischen Entscheidungs- und hoheitlichen Planungsprozess. Letzteres birgt die Gefahr einer mangelnden bzw. nachlassenden Akzeptanz der informellen Verfahren und der darin erzielten Ergebnisse in der Region.¹⁴⁰

Eine Ursache dafür ist, dass die Verfahren vorrangig aus der „Innensicht“ konzipiert sind, d.h. aus der Sicht der Verfahrensverantwortlichen. Deren Zielsetzung betrifft vorrangig die Streitbeilegung bzw. die Lösungsfindung *innerhalb* der Verfahren (die auch weitgehend realisiert werden konnte). Zum anderen finden mediative Konfliktlösungsverfahren auf regionaler und überregionaler Ebene Randbedingungen vor, die zusätzliche Probleme, insbesondere beim Zugang zum Verfahren (Stichwort: Begrenzung der Teilnehmer) und bei der Umsetzung der Ergebnisse mit sich bringen (Stichwort: „Transfer“¹⁴¹ der Ergebnisse in hoheitliche Verfahren).

¹³⁹ Konfliktlösung innerhalb des Verfahrens meint hier die Konfliktlösung durch die (damit beauftragte) Verhandlungsgruppe im Rahmen des informellen Beteiligungsverfahrens. Auch wenn innerhalb der Verfahren eine Lösung gefunden wird, die von allen Verfahrensbeteiligten getragen werden kann, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass diese Lösung auch außerhalb, d.h. in der Region, Akzeptanz finden muss.

¹⁴⁰ Indiz für die abnehmende Akzeptanz informeller Verfahren bzw. der darin erzielten Ergebnisse finden sich zum einen beim Frankfurter Regionalen Dialogforum in dem Entschluss von elf Kommunen (nach ca. drei Jahren Mitarbeit) die Mitgliedschaft im Verfahren vorerst ruhen zu lassen (FR 16.05.03, 33), da u.a. auch eine Umsetzung von Teilergebnissen nicht realisiert würde. Beim Wiener Mediationsverfahren hat die „Plattform gegen die 3. Piste“, die sieben Bürgerinitiativen vereint, ihre Teilnahme an der Mediation mit der Begründung ausgesetzt, dass „*Maßnahmen zur Lärmverringerung zwar ausgearbeitet sind und umgesetzt werden könnten, aber die Anwendung bewusst verzögert wird*“ (Standard 19.3.03, 11) bzw. dass der Bevölkerung „*leicht umsetzbare Fluglärmmentlastungen aus taktischen Gründen vorenthalten werden*“ und „*dass in vielen Fällen nach drei Jahren Mediation ernst zu nehmende Vorschläge fehlen*“ (Kurier 19.3.03, 11). Hinzu kam, dass auch einer der drei Mediatoren beim Wiener Verfahren aus wenig nachvollziehbaren Gründen im April 2003 zurücktrat (Kurier 11.4.03, 10).

¹⁴¹ Transfer wird hier in Anführungszeichen gesetzt, um deutlich zu machen, dass es sich bei einem Transfer der Ergebnisse aus informellen Verfahren in die hoheitlichen Verfahren nicht um eine direkte Übernahme der Ergebnisse handelt. „Transfer“ bedeutet hier lediglich die Weitergabe von Informationen aus dem informellen Verfahren in das hoheitliche Verfahren, mit dem Ziel einer besseren Nutzung der in informellen Verfahren erzielten Ergebnisse.

Bei den größten derzeit durchgeführten mediativen Konfliktlösungsverfahren zu überregionalen Großprojekten im deutschsprachigen Raum werden die vom geplanten Vorhaben betroffenen Bürger von einer *direkten*¹⁴² Teilnahme am Verfahren, d.h. als Mitglied der Verhandlungsgruppe, weitgehend ausgeschlossen. Dies liegt in der bisherigen Struktur mediativer Konfliktlösungsverfahren begründet, wonach die Anzahl der Forumsmitglieder zu begrenzen ist, um die Arbeitsfähigkeit des Gremiums zu gewährleisten. Damit sind insbesondere auf regionaler und überregionaler Ebene Repräsentanten verschiedener Konfliktgruppen auszuwählen. Die Kriterien, die bei der Auswahl der Forumsmitglieder bzw. der Teilnehmer der Verhandlungsgruppe zugrunde gelegt werden, erscheinen gesellschaftspolitisch fragwürdig und/oder wenig operabel.¹⁴³

Eine *indirekte* Partizipation der Bürger an den informellen Verfahren über die Repräsentanten in der Verhandlungsgruppe wird erschwert durch den z.T. immer noch bestehenden Anspruch der Veranstalter, für die Forumsmitglieder sozusagen einen „geschützten Raum“ zu bieten, d.h. Gespräche und Diskussionen innerhalb des Forums vertraulich zu behandeln.¹⁴⁴ Hierdurch erfolgt nur in sehr beschränktem Umfang eine Rückmeldung über Inhalte und Ergebniszielung der Verhandlung an die entscheidenden Gremien.

Darüber hinaus besteht für Bürger und Öffentlichkeit bisher keine substanzielle Möglichkeit der Einflussnahme von „außen“ auf die Verfahrenswahl, -gestaltung und die Zusammensetzung der Verhandlungsgruppe sowie keine Möglichkeit der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung *im* Verfahren (beispielsweise durch Abstimmung, Vetorecht o.ä.). Dies wurde bisher auch durch den Einsatz der Neuen Medien nicht verbessert.

¹⁴² Zwar werden betroffene Bürger in verschiedenen Verfahren indirekt über Vertreter von Bürgerinitiativen oder Umweltverbände vertreten, allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass sich die Interessen der Anwohner nicht zwangsläufig mit denen der Bürgerinitiativen decken. Eine Teilnahme an der Mediations- bzw. Verhandlungsgruppe im Verfahren ist für den einzelnen Bürger nicht möglich.

¹⁴³ So heißt es beim RDF zur Auswahl der Teilnehmer, die deutlich von den Teilnehmern des vorhergehenden Mediationsverfahrens abweichen: „*Auch sollte sich in der Besetzung des Regionalen Dialogforums durchaus widerspiegeln, das es jetzt um etwas Neues geht.*“ (Konzeption 2000, 9). Die Zusammensetzung der Forumsteilnehmer beim Mediationsverfahren (Konzeption 2000, 6f) und beim RDF (Konzeption 2000, 9) erfolgt unter dem „Prinzip der Ausgewogenheit zwischen Ausbaugegnern und –befürwortern“. Im Rahmen der Standortsuche für ein atomares Endlager soll die Zusammensetzung in der Verhandlungsgruppe die „repräsentative Zusammensetzung gesellschaftlicher Kräfte“ widerspiegeln bzw. die „Beteiligung der relevanten Gruppen“ gesichert werden. Abgesehen von dem Problem, wie „relevant“ oder „repräsentativ“ zu operationalisieren ist, besteht die Gefahr, dass ausschließlich sich bereits artikulierende Gruppen berücksichtigt werden und damit bestehende Lobby-Verhältnisse in die informellen Verfahren übernommen werden.

¹⁴⁴ Dies gilt insbesondere für das Frankfurter Verfahren. Im Wiener Verfahren wird nur in begründeten Einzelfällen und auch nur zeitlich begrenzt „Vertraulichkeit“, d.h. eine Informationssperre nach außen, hergestellt.

Inzwischen wird, neben dem informellen mediativen Konfliktlösungsverfahren, ein sogenannter „Dialog mit der Region“¹⁴⁵ bzw. eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit¹⁴⁶ durchgeführt, die die fehlende Einbindung der betroffenen Bürger in die Verhandlungsgruppe zumindest teilweise ersetzen soll. Die dabei bereitgestellten *Informationsangebote* zu den Verfahren sind insbesondere durch den Einsatz des Internet enorm umfangreich. Allerdings lässt die Zusammenstellung und Aufbereitung der Informationen durch die Verfahrensverantwortlichen die gebotene Distanz und Unparteilichkeit vermissen und erfolgt nicht unter der Zielrichtung, den Bürger in die Lage zu versetzen, an dem Verfahren qualifiziert und fundiert partizipieren zu können. Die *Kommunikations-* vor allem aber auch die sogenannten *Kooperationsangebote* im Internet ermöglichen bisher dem Bürger lediglich, sich zu äußern. Es werden dazu zwar Foren geschaffen, dies führt aber (bisher) nicht dazu, den Bürgern auch Gehör zu verschaffen. Jedenfalls ist dies für die Bürger nicht wahrnehmbar, denn es fehlt an einer strukturierten Rückmeldung darüber, ob die geäußerten Meinungen überhaupt rezipiert wurden und in welcher Weise man sie im weiteren Fortgang berücksichtigt. Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass nach außen kein Konzept deutlich wird, ob, in welcher Form und mit welcher Zielrichtung eine Bürgerbeteiligung direkt oder indirekt angestrebt wird.¹⁴⁷ Hierdurch werden wichtige Potenziale zur Verbesserung der Transparenz und zur Herstellung von Glaubwürdigkeit vertan, was die Motivation der Nutzer zur Teilnahme am Verfahren beeinträchtigt. Die durchaus vorhandenen Chancen die Akzeptanz für die Ergebnisse des Verfahrens bei vorhabenkritischen Bürgern zu wecken bzw. zu erhöhen, bleiben ungenutzt.¹⁴⁸ In der derzeitigen Praxis bei der Durchführung diskursiver Konfliktlösung auf regionaler Ebene identifiziert die Studie die folgenden

¹⁴⁵ Zum Aufgabenspektrum des RDF heißt es, dass „der im Mediationsverfahren begonnene Dialog mit der Region in geeigneter Weise fortgeführt und intensiviert werden muss.“ (Konzeption 2000, 5) .

¹⁴⁶ Beim Wiener Verfahren heißt es dazu in der Mediationsvereinbarung: „Das Mediationsverfahren soll möglichst transparent und offen verlaufen, auch die breite Öffentlichkeit soll über den Verlauf des Mediationsverfahrens ständig unterrichtet werden.“ (Mediationsvereinbarung 2001, 11) Laut RDF gehört zu den wichtigen Bestandteilen der Arbeit des RDF, dass „... die Informationen, die das Dialogforum erarbeitet hat, Interessierten zugänglich gemacht werden.“ (Auf der Website des RDF unter „Das Forum“: <http://www.dialogforum-flughafen.de/html/verfahren/index.htm>)

¹⁴⁷ So erfolgt bisher keine Schwerpunktsetzung bei der Bürgerbeteiligung, beispielsweise in welchen Bereichen und in welchen Phasen eine Beteiligung als besonders sinnvoll und notwendig erachtet wird und welche Ressourcen dafür zur Verfügung stehen bzw. gestellt werden müssten.

¹⁴⁸ Als ein Indiz für eine mangelnde Akzeptanz des RDF und der darin erzielten Ergebnisse mag die erhebliche Zunahme an Bürgerinitiativen gegen den geplanten Flughafen ausbau gelten. Beim Wiener Verfahren sind hierzu keine Aussagen möglich, da hier bisher noch keine abschließenden Ergebnisse vorliegen.

zwei Hauptproblembereiche: der bisher fehlenden Zugang der Bürger zu den informellen Beteiligungsverfahren sowie die auf regionaler Ebene bisher unzureichende Nutzung der erzielten Ergebnisse informeller Verfahren in der hoheitlichen Entscheidungsfindung. Hierzu entwickelt und diskutiert die Studie potenzielle Lösungsansätze.

Zu 1.)

Um einen direkten Zugang der Bürger zu den informellen Verfahren zu ermöglichen, sind *Beteiligungsinstrumente* zu entwickeln und einzusetzen, die auf die Bedürfnisse der Bürger aber auch der Entscheidungsträger zugeschnitten sind und jeweils ihre Motive, Ressourcen und Handlungslogiken berücksichtigen. Ziel des Einsatzes der Neuen Medien, sinnvoll ergänzt durch konventionelle Medien- und Kommunikationsangebote, ist es, den Bürgern eine Informationsgrundlage zu verschaffen, die ihnen eine effiziente Aneignung relevanter Fakten und eine angemessene Einschätzungen der Situation erlaubt. Damit wir den Bürgern eine fundierte Abwägung der unterschiedlichen Belange ermöglicht und lässt sie zu einem belastbaren Urteil kommen lässt (*partizipationsorientierte Informationsangebote*). Zwei weitere relevante Faktoren bei den Beteiligungsinstrumenten stellen der Einsatz *ergebnisorientierter Kommunikationsangebote* sowie *zielorientierter Kooperationsangebote* dar, die einen gezielten Austausch von Fragen und Anregungen direkt zwischen Bürgern und den zuständigen Entscheidungsträgern ermöglichen und die Bürger zumindest punktuell, gezielt und fundiert in die Entscheidungsfindung mit einbeziehen, wobei vor allem der „Nutzwert“ durch die Bürgerbeteiligung für die Entscheidungsträger sowie die Sicherung der Umsetzung der erzielten Ergebnisse im Vordergrund der Betrachtung steht. Deutlich stärker als bisher ist beim Einsatz der Neuen Medien, und insbesondere des Internet, zu berücksichtigen, dass eine Beteiligung im Netz auch eine Orientierung hinsichtlich des „Argumentationsumfeldes“ notwendig macht, die beim face-to-face-Austausch sozusagen „von selbst“ gegeben ist, wie beispielsweise „Wer hat bisher welche Vorschläge gemacht? Wie wurden die Vorschläge von den einzelnen Gruppen(mitgliedern) aufgenommen? Welche Auswirkung hat die Beteiligung bisher gezeigt? Iterativ angelegte *medienbasierte Auswertungs- und Rückkopplungsroutinen* erscheinen, insbesondere bei länger andauernden Verfahren, sinnvoll und notwendig, um den notwendigen Überblick über die Vorgänge beim Beteiligungsverfahren herzustellen und so auch eine sporadische bzw. spätere Teilnahme am Verfahren zu ermöglichen.

Zu 2.)

Neue oder zusätzliche (Beteiligungs-)Instrumente sind zwar notwendig, allein aber nicht zielführend. Prinzipiell ist es notwendig, neue Strukturen und Institutionen¹⁴⁹ zu schaffen, die zum Einsatz dieser Instrumente motivieren bzw. ihn unterstützen, d.h. die die Interessenlage der Akteure berücksichtigt und auf die Anreizkonstellation, die ihr Verhalten bestimmt, eingeht. Da Entscheidungen zu Projekten mit regionaler und überregionaler Bedeutung grundsätzlich auf hoheitlicher Ebene zu treffen sind, wobei *sämtliche* Belange von der hoheitlichen Behörde zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen sind und auch Minderheiteninteressen zu schützen sind, können (Einzel-)Lösungen, die im Rahmen informeller Verfahren ausgehandelt werden, schon (verfassungs-)rechtlich nicht als *Ergebnis* in die hoheitlichen Verfahren übernommen werden, sondern lediglich als Teilinformation zugrunde gelegt werden.¹⁵⁰ Aus diesem Grund sind *Institutionen und Strukturen auf Ebene der informellen sowie der hoheitlichen Verfahren zu schaffen, die zu einer stärkeren Verzahnung der beiden Verfahren führen.*

Auf Seiten der *Verwaltung* ist nicht nur an den technischen und personellen Möglichkeiten, sondern vorrangig an der *Bereitschaft* anzusetzen, Input von Seiten der Bürger nicht nur zuzulassen sondern ihn vor allem zielgerichtet abzufragen und zu nutzen.¹⁵¹ Hierzu ist am „*Nutzwert*“ des Bürgerinputs für die Verwaltung bzw. die Entscheidungsträger anzusetzen, d.h. welcher Nutzen jeweils durch eine konkrete Beteiligung der Bürger für den Entscheidungsfindungsprozess zu erwarten ist. Dafür sind im Rahmen von e-Government (bzw. e-Participation) verwaltungsinternen Stellen und Strukturen zu schaffen.¹⁵²

¹⁴⁹ Institutionen werden hier entsprechend dem Sprachgebrauch in der Ökonomie im weiten Sinne verstanden. Sie umfassen nicht nur Organisationen und Einrichtungen sondern darüber hinaus auch formale und informelle Spielregeln, wie Gesetze oder Konventionen.

¹⁵⁰ Lewin (2002) spricht von in Mediationsverfahren erzielten Ergebnissen davon, dass diese nicht der *Problemlösung* dienen, sondern lediglich der „*Problemabschichtung*“, da im Rahmen des informellen Verfahrens lediglich eine Lösung für einen Teil, nicht aber für *sämtliche* Konfliktgruppen und noch weniger für *sämtliche* Belange gefunden wird.

¹⁵¹ Auf Seiten der Entscheidungsträger geht es darum, festzustellen, zu welchen Zeitpunkten/Phasen des Entscheidungsverfahrens und zu welchen konkreten Fragestellungen ein Input von Seiten der Bürger sinnvoll bzw. notwendig erscheint, welche Einflussmöglichkeiten und Einflusstiefen jeweils zu gewähren sind und wie der Input sich in der hoheitlichen Entscheidung jeweils niederschlagen kann.

¹⁵² U.a. mit den Aufgabenbereichen, die verwaltungsinterne Zielsetzung der Bürgerbeteiligung zu klären und festzulegen, Punkte der Einbeziehung der Bürger im Rahmen von Planungsverfahren zu lokalisieren (Planungsphase, thematisch, Zuständigkeiten), Umfang und Art der Einbeziehung zu fokussieren (Einflussmöglichkeiten, Einflusstiefe, Relevanz für die Entscheidungsfindung), Art der Umsetzung (medial, Zuständigkeiten) sowie Formen und Umfang der Rückmeldung hinsichtlich Inhalt und zu Auswirkung des Inputs auf die hoheitliche Entscheidung zu definieren.

Darüber hinaus sind *verwaltungsübergreifende Strukturen* mit dem Ziel einzurichten, Abstimmung unter den unterschiedlichen zuständigen Behörden¹⁵³ zu Formen, Umfang und Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung vorzunehmen, um so eine möglichst frühzeitig einsetzende und planungsbegleitende Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Gerade im Rahmen der Infrastrukturplanung, wäre eine grundsätzliche, strukturierte und rechtlich abgesicherte Herangehensweise zur Gewährung substanzieller, transparenter Einflussmöglichkeiten bei Bürgerbeteiligungsverfahren im Rahmen von e-Government bzw. e-Governance zu begrüßen.¹⁵⁴

Vorteile für die Verwaltung ergeben sich dadurch, dass der Input der Bürger zeitlich entzerrt und thematisch stärker fokussiert wird, wodurch es gelingt, unterschiedliche Bearbeitungsebenen und –verantwortliche gezielt zu adressieren. Der Input der Bürger kann dadurch jeweils auf Zwischenentscheidungen aufbauen, wodurch sich u.U. Stellungnahmen von Seiten der Behörde zu verschiedenen Aspekten erübrigen.

Für die *Verfahrensanbieter* ergeben sich Vorteile durch die Bürgerbeteiligung, indem die Legitimität und Effektivität des Verfahrens erhöht wird. Dies betrifft zum einen die verbesserte Akzeptanz der in den Verfahren erzielten Ergebnisse in der Region, durch die stärkere Einbindung der Bürger in das Verfahren. Zum anderen werden die informellen Verfahren deutlich aufgewertet, da die Ergebnisse aus den Verfahren stärkeren und transparenten Eingang in den hoheitlichen Entscheidungsprozess finden. Hierzu sind Stellen im Verfahren zu schaffen, die den *Austausch und die Kooperation mit den Zuständigen in der Behörde* durchführen sowie eine *Kooperation zwischen Bürgern und Forumsmitgliedern* gewährleisten, um den Bürgern Einflussmöglichkeiten auf die Verfahrensform, das Procedere, die Inhalte und die Entscheidungsfindung im Verfahren zu gewähren.

Zusammenfassend sind durch eine stärkere Einbeziehung der Bürger in die hoheitliche Entscheidungsfindung – in der Form, wie sie in dieser Studie diskutiert werden – folgende Vorteile zu erwarten:

Die Planung berücksichtigt auch das Know-how und die Wünsche und Anregungen der Bürger (Stichworte: Planungssicherheit, Legitimität des politischen Entscheidungshandelns, Akzeptanz des Vorhabens in der Region).

Den Bürgern wird transparent gemacht, in welchen (Planungs-) Phasen und zu welchen Fragen ihr Beitrag konkret gewünscht und wie er genutzt wird. (Stichwort: Transparenz)

¹⁵³ Z.B. zwischen Regierungspräsidium (zuständig für ROV) und Landesministerien (zuständig für Planfeststellungsverfahren).

¹⁵⁴ In der Infrastrukturplanung sind weder die Zuständigkeiten für die hoheitlichen Verfahren bundesweit einheitlich geregelt, noch ist die Stufungsstruktur der Entscheidungsverfahren eindeutig und auch eine Berücksichtigung des Bürgerinputs kann z.T. nicht umfassend erfolgen (Bsp. ROV: hier geht es vor allem um die Überprüfung der Einhaltung vorgegebener Landesziele. Die Prüfung bezieht sich ferner ausschließlich auf die Antragsvariante).

Die Bürger werden bei Fragen einbezogen, die sich anschließend direkt in der Planung und Entscheidungsfindung niederschlagen. (Stichwort: Einflussnahme). Abweichungen bei den Planungen und Entscheidungen vom Bürgerinput werden deutlich und bedürfen einer Begründung. (Stichwort: Kontrolle). Für die Bürger sind die einzelnen Aufgabenstellungen der jeweils zuständigen Bearbeitungsstelle zugeordnet, wodurch direkt kompetente Ansprechpartner für Rückfragen und Anregungen zur Verfügung stehen. (Stichwort: Information/Kommunikation). Durch die Nutzung informeller Verfahren im Rahmen der hoheitlichen Entscheidungsfindung sind folgende zusätzliche Vorteile denkbar: Die Bürgerbeteiligung kann schon zu einem relativ frühen Zeitpunkt einsetzen, zu dem noch mit einer substanziellen Einflussnahme, beispielsweise auf Planungsalternativen, gerechnet werden kann und sie kann planungsbegleitend erfolgen. Die Bearbeitung der Aufgaben bzw. Beantwortung der Fragen der Verwaltung durch die Bürger erfolgt in engem Austausch mit den anderen Akteursgruppen. So können Vorschläge erarbeitet werden, die die Interessen sämtlicher Akteursgruppen berücksichtigen. (Stichwort: win-win-Lösung). Im Rahmen der informellen Verfahren können durch u.a. gutachterliche, naturwissenschaftliche Unterstützung und Hilfestellungen bei Kommunikations- und Verhandlungsaspekten (die dann auch den Bürgern zur Verfügung stehen) und durch den breiteren Blickwinkel fundiertere Ergebnisse erzielt werden. (Stichwort: Belastbarkeit der Ergebnisse)

Die Entscheidungen aus den informellen Verfahren finden sich (zumindest teilweise) in den hoheitlichen Verfahren wieder. (Stichwort: Effektivität) Die informellen Verfahren werden ein Stück weit durch e-Government von Aufgaben entlastet, beispielsweise durch die Auswertung des Bürgerinputs durch die Verwaltung. Die hoheitlichen Verfahren können durch die Einbeziehung informeller Verfahren teilweise entlastet werden, indem beispielsweise die Motivierung zur Teilnahme, die Aktivierung und Begleitung der Bürgerbeteiligung vorrangig über die informellen Verfahren erfolgt. (Stichwort: Synergieeffekte) Abschließend ist festzuhalten, dass die bisher fehlende, substanzielle Einbindung der Bürger vor allem darauf beruht, dass von Seiten der Politik bzw. des Staates als Auftraggeber der Verfahren bisher nicht der Wille erkennbar ist, die Bürger tatsächlich an der Entscheidungsfindung partizipieren zu lassen und entsprechend nicht nur dem damit verbundenen erheblichen zeitlichen, finanziellen und personellen Aufwand Rechnung zu tragen, sondern auch Kompetenzen zu delegieren und angemessene Strukturen zu schaffen. Demgegenüber wird bisher die Bürgerbeteiligung darauf reduziert bereits erzielte Ergebnisse den Bürgern „nahe zu bringen“. Solange mit einer Bürgerbeteiligung lediglich allgemeinen Erwägungen Rechnung getragen wird, wird eine qualitative und substanzielle Beteiligung nicht nur an den nicht zur Verfügung gestellten Ressourcen scheitern¹⁵⁵, sondern vor allem an der fehlenden Ziel- und Schwerpunktsetzung.

¹⁵⁵ Auch bei den Frankfurter Verfahren zeigt sich, dass die bisherige finanzielle und personelle Ausstattung eine qualifizierte und substanzielle Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung, beispielsweise im Rahmen gezielter Bürgerbefragungen einschließlich der Auswertung dieser Ergebnisse und der Rückkopplung der Ergebnisse in die Öffentlichkeit und in das Verfahren, in keiner Weise abdeckt.

Inzwischen scheint sich eine Situation abzuzeichnen, wonach einerseits bei einer differenzierten, planungsbegleitenden Einbeziehung der Bürger im Rahmen der Entscheidungsfindung bei Planungsverfahren erhebliche, vor allem rechtliche und verwaltungstechnische, Vorbehalte bestehen. Andererseits aber – insbesondere bei sehr konfliktträchtigen Planungsvorhaben, wie beispielsweise bei der Entscheidung um den Ausbau des Wiener Flughafens - Überlegungen angestellt werden die abschließende Entscheidung doch nicht durch die Politiker zu treffen sondern an die Bürger abzugeben und zwar als ja/nein-Entscheidung bzw. eine Entscheidung für oder gegen den Ausbau, beispielsweise im Rahmen einer Volksbefragung (NÖN 02.12.02, 7).

Für die Zukunft ist hinsichtlich des Einsatzes informeller, diskursiver Verfahren zur Lösungsfindung mit weiteren, vor allem rechtlichen, Unsicherheiten zu rechnen, die den Einsatz dieser Verfahren und deren Akzeptanz zusätzlich erschweren könnten. So zeichnet sich beim Frankfurter Verfahren derzeit die Besorgnis ab, dass mit einer Teilnahme an einem (informellen) diskursiven Verfahren und dem damit verbundenen Informationszugriff rechtliche Nachteile verbunden sein könnten. So hat der Verwaltungsgerichtshof in Kassel argumentiert, dass eine Kommune durch die Mitgliedschaft in der Fluglärmkommission jahrelang über alle Ausbauschritte informiert gewesen sei, ohne zu klagen und dadurch das Klagerecht verwirkt habe. Informelle Verfahren wie die Mediationsverfahren unterscheiden sich aber von der Fluglärmkommission dadurch, dass sie (bisher) keinerlei rechtliche Bindungswirkung haben. Inwieweit durch eine stärkere Verzahnung mit der hoheitlichen Entscheidungsfindung diese Basis verlassen wird und welche rechtlichen Konsequenzen daraus abzuleiten sind, wäre dringend zu klären.

Damit zeichnen sich folgende Forschungsschwerpunkte für die Zukunft ab, um die oben entwickelten und diskutierten potenziellen Ansätze zur Öffnung diskursiver Beteiligungsverfahren für eine Beteiligung der betroffenen und interessierten Bürger sowie zur stärkeren Verzahnung von informellen und hoheitlichen Verfahren auf ihre Praxistauglichkeit hin zu überprüfen, weiter zu vertiefen und fortzuentwickeln:

1.) Empirische Untersuchung zur Erprobung und Weiterentwicklung der oben skizzierten strukturell-institutionellen Ansätze sowie der Beteiligungsinstrumente:

Wie sehen die *Anreizstrukturen bei den Behörden* hinsichtlich einer stärkeren und kontinuierlicheren Bürgerbeteiligung im Rahmen der hoheitlichen Entscheidungsfindung konkret aus und lassen sie sich auf andere Behörden(-ebenen) übertragen?

Welcher (zusätzlichen) *Strukturen und Ressourcen* bedarf es bei den Behörden und im Rahmen der informellen Verfahren, um die oben skizzierten Formen der Bürgerbeteiligung zu ermöglichen, und welche Kosten entstehen dadurch?

Welche *Interessenlage besteht bei den Bürgern* für eine substanziellere Beteiligung an Planungsentscheidungen und welche Anreizkonstellation bestimmt ihr Handeln?

Wie unterscheiden sich die Anreizstrukturen nach Zielgruppen?

Welche Interessenlage besteht bei den *Verfahrensanbietern* und welche *Anreizkonstellation* bestimmt ihr Handeln?

Inwieweit besteht auf Seiten der Behörde und der Verfahrensanbieter *Interesse an einer Zusammenarbeit zwischen informell und hoheitlichem Verfahren*? Welche Hemmnisse werden identifiziert und welche Chancen gesehen? Welche *konkreten Formen der Zusammenarbeit* lassen sich mit welchen Ergebnissen realisieren?

2.) Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine stärkere Verzahnung zwischen informellen und hoheitlichen Verfahren:

Welche (zusätzlichen) rechtlichen Anforderungen ergeben sich u.a. durch die neue europäische Gesetzgebung (wie beispielsweise die Aarhus-Konvention) und welche *rechtlichen Ansätze und Hemmnisse* bestehen für eine substanzielle Einbeziehung der Bürger bei hoheitlichen Entscheidungen?

Welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen *im Rahmen von e-Government*, eine möglichst frühzeitige und kontinuierliche Bürgerbeteiligung an der hoheitlichen Entscheidungsfindung sowohl strukturell als auch institutionell aufzubauen?

Sind aus einer stärkeren Anbindung informeller Verfahren an die hoheitliche Entscheidungsfindung rechtliche Konsequenzen für die Teilnehmer informeller Beteiligungsverfahren zu erwarten und wenn ja, in welchen Bereichen?

6

Zusammenfassung

Mediative Konfliktlösungsverfahren zur Vorbereitung und Unterstützung hoheitlicher Umweltplanungsverfahren werden zunehmend eingesetzt. Die Erwartungen dabei an die Verfahren sind hoch. Sie betreffen nicht nur demokratietheoretische und umweltplanerische Erwägungen, durch neue, kooperative Beteiligungsverfahren zu einer umfassenderen Problemsicht, zu neuen Verhandlungsmustern und zu konsensualen und belastbareren Lösungen zu gelangen, sondern auch die Hoffnung, Steuerungsaufgaben des Staates an gesellschaftliche Teilsysteme abgeben zu können. Durch die (temporäre) Einrichtung von Akteursnetzwerken und Verhandlungssystemen zu einem bestimmten Problemkontext, könnten – so die Hoffnung – vernetzte, selbstorganisierte Entscheidungsstrukturen geschaffen werden, die zum Abbau der Steuerungsdefizite geeignet wären, indem sie die „Lücke“ schließen, die durch den Verzicht von staatlich-administrativ vorgegebenen Entscheidungskriterien¹⁵⁶ entsteht. Die neuen Beteiligungsverfahren leben dabei von der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, wobei die modernen Informations- und Kommunikationstechniken wie das Internet völlig neue Möglichkeiten eröffnen, sich unabhängig von Ort und Zeit in die Entscheidungsfindungsprozesse einzubringen.

Im Rahmen dieser Vorstudie wird der Frage nachgegangen (vgl. Kap. 1.2), inwieweit es in der Praxis gelingt, die Erwartungen der Konfliktparteien an informelle, mediative Konfliktlösungsverfahren zu erfüllen bzw. welche Hemmnisse bestehen. Insbesondere interessiert, welche Möglichkeiten für die Bürger im Rahmen dieser Verfahren bestehen, sich auf regionaler und überregionaler Ebene an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, welche Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Entscheidungsprozess und Ergebniserzielung bestehen, und welche Rolle bei der Bürgerbeteiligung die Neuen Medien derzeit spielen bzw. zukünftig übernehmen könnten. Ein weiterer Schwerpunkt bildet die Frage, wie es gelingen kann, die in informellen Verfahren erzielten Ergebnisse stärker in den hoheitlichen Prozess einzubinden, d.h. welche Lösungsansätze zu einer stärkeren Verzahnung zwischen informellen und hoheitlichen Verfahren bestehen.

Der *methodische Ansatz* (Kap. 1.3) basiert auf der *Institutionenanalyse*, die nach Entscheidungsregeln und -logiken der handelnden Akteure fragt und institutionelle Ansätze zur Zielerreichung verfolgt, die die Eigenmotivation der Beteiligten berücksichtigt. Dies ermöglicht ein besseres Verständnis des Zusammenspiels der Akteure und gibt Hinweise zu Steuerungsbeiträgen der verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen für mögliche alternative Gestaltungen der Rahmenbedingungen.

¹⁵⁶ Im Umweltbereich z.B. die fehlende Vorgabe, welche Risiken als akzeptabel und welche als unzumutbar einzustufen sind.

Der *empirische Teil* der Arbeit umfasst eine Auswertung überregional bedeutsamer Umweltmediationsverfahren¹⁵⁷, insbesondere die Analyse der Internetauftritte und der Öffentlichkeitsarbeit. Sich hieraus ergebende Fragestellungen werden anhand leitfadengestützter Experteninterviews und in Auftrag gegebener Gutachten¹⁵⁸ weiter vertieft. Hierdurch gelingt es, Erkenntnisse sowohl aus der „Innenperspektive“, d.h. aus Sicht der Verfahrensanbieter, als auch aus der „Außenperspektive“, d.h. aus Sicht der Nutzer bzw. Bürger, zu gewinnen.

In Kapitel 2 erfolgt die Entwicklung eines *Kriterienrasters*¹⁵⁹ zur Beurteilung mediativer, internetgestützter Beteiligungsverfahren, welches sich nicht nur an Grundprinzipien mediativer Vermittlungsverfahren orientiert, sondern vor allem die Erwartungen der Konfliktparteien an informelle Beteiligungsverfahren berücksichtigt. Damit gelingt es, neben der *Verhandlungslösung innerhalb des Verfahrens* auch den *Zugang zum Verfahren* sowie den „*Transfer*“ der (Teil-)Ergebnisse aus dem Verfahren in den *hoheitlichen Prozess* abzubilden.

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass es durch den Einsatz informeller Konfliktlösungsverfahren infolge der Einbeziehung zusätzlicher Stakeholder gelingt, wertvolle Ressourcen zur Identifizierung der Problemlage und zur Problemlösung zu erschließen. Allerdings ist ein wichtiges *Ergebnis der Beurteilung der Verfahren* (Kap. 3), dass relevante Erwartungen von Konfliktparteien an informelle Verhandlungsverfahren gerade auf regionaler und überregionaler Ebene nicht erfüllt werden (können). So besteht (derzeit) für *Bürger keine Möglichkeit der direkten Teilnahme* in der Verhandlungsgruppe der Konfliktlösungsverfahren und es werden ihnen bei den betrachteten Verfahren keine substantiellen Einflussmöglichkeiten auf den Entscheidungsfindungsprozess gewährt. Eine besonders von Vorhabenträgern und Politik erhoffte, Akzeptanz der im informellen Verfahren erzielten Ergebnisse in der Region erscheint fraglich, da eine direkte Einbindung der Bürger und ihrer Forderungen und Wünsche in den Verhandlungsprozess fehlt. Während informelle Konfliktlösungsverfahren ursprünglich der Streitbeilegung und Lösungsfindung der am Verfahren Beteiligten dienten (und von diesen auch eigenständig umzusetzen war), besteht auf regionaler Ebene die Situation, dass einerseits lediglich eine Verhandlungsgruppe im Auftrag (für einen Teil) der Betroffenen agiert. Andererseits obliegt die Umsetzung der erzielten Lösungsoptionen nicht der Verhandlungsgruppe bzw. den Konfliktparteien selbst, sondern in der Regel der (hoheitlichen) Planungsbehörde, bei der sich eine Bindung an die im informellen Verfahren erzielten Ergebnisse (verfassungs-)rechtlich aufgrund des Abwägungsgebotes und der Gemeinwohlverpflichtung hoheitlicher Planungsentscheidungen verbietet.

¹⁵⁷ Zur Verfahrensauswahl vgl. Kap. 1.3.1

¹⁵⁸ Vgl. hierzu (IFOK 2001a, in Anhang 1), sowie (Lewin 2002); in Dopfer 2003

¹⁵⁹ Mit den Oberkriterien „Transparenz“, „Partizipation“, „Einflussnahme“ und „Glaubwürdigkeit“.

Damit ist die Umsetzung der erzielten Ergebnisse informeller Verfahren weder durch eine Selbstbindung der Teilnehmer noch durch eine Bindung der (hoheitlichen) Entscheidungsträger zu sichern.

Die Hemmnisse liegen sowohl in den Strukturen der mediativen Konfliktlösungsverfahren begründet, die auf eine *direkte* Beteiligung der betroffenen Bürger im Rahmen von überregional bedeutsamen Großprojekten nicht zugeschnitten sind, als auch an den Informations-, Kommunikations- und Kooperationsangeboten der informellen Verfahren, die auf eine substanzielle Einbindung der Bürger in den Entscheidungsfindungsprozess nicht ausgerichtet sind. Hinzu kommt, dass die notwendige Umorientierung bei der Politik bisher weitgehend nicht stattgefunden hat und der direkte Austausch und eine Kooperation zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern im Sinne von e-Participation bisher nicht erfolgt was vor allem darauf zurückzuführen, dass von Seiten der Entscheidungsträger ein „Nutzwert“ des Bürgerinputs häufig nicht erkannt wird und damit notwendige Aufwendungen zur Erzielung und Auswertung weitgehend gescheut werden. D.h. es werden zwar im Rahmen der hier betrachteten Mediationsverfahren temporäre Verhandlungssysteme zu einem bestimmten Problemkontext geschaffen, jedoch können damit antizipierte Selbststeuerungseffekte derzeit weitgehend nicht realisiert werden, da relevante Akteure nicht eingebunden werden und den Akteuren substanzielle Einflussmöglichkeiten und Mitbestimmungsrechte, die hoheitliche Entscheidungen tangieren, nicht gewährt werden. Hinzu kommt, dass über die Schnittstellen zwischen den Akteuren der informellen Verfahren und den (hoheitlichen) Entscheidungsträgern weitgehend kein Austausch erfolgt.

Ausgangspunkt kann daher nur sein, grundsätzlich zu klären, welche Funktionen informelle Konfliktlösungsverfahren auf planungsrechtlicher und gesellschaftspolitischer Ebene im jeweiligen Einzelfall erfüllen sollen. Für den Fall, dass mit dem Verfahren eine stärkere Einbeziehung von Bürgern sowohl in die Ausgestaltung des Verfahrens selbst als auch bei der Entscheidungsfindung intendiert ist, zeichnen sich durchaus Erfolg versprechende Ansätze ab, die jedoch nicht „nebenher“ zu realisieren sind.

Kapitel 4 entwickelt und diskutiert potenzielle Lösungsansätze für diskursive Beteiligungsverfahren auf regionaler Ebene. Im Bereich der *informellen Verfahren* bestehen Lösungsansätze vor allem durch eine *Öffnung mediativer Konfliktlösungsverfahren für eine direkte Beteiligung der Bürger* auf regionaler Ebene. Hierzu sind zwei Herangehensweisen notwendig. Zum einen sind *partizipations- und ergebnisorientierte Informations-, Kommunikations- und Kooperationsangebote* (IKK-Angebote) zu entwickeln die sich in Konzeption, Strukturierung und Aufbereitung deutlich von den bisherigen Angeboten unterscheiden, und die die Einbeziehung zusätzlicher Akteure erfordert. Relevante Aspekte hierbei werden in Kap. 4.4 skizziert (Stichworte: Informationsangebote durch unabhängige Redaktion, Kommunikations- und Kooperationsangebote in Kooperation mit den Entscheidungsträgern, Auswertung und Rückkopplung des Bürgerinputs durch Online-Stelle etc.). Zum anderen sind *innerhalb der informellen Verfahren neue Strukturen* für die Umsetzung und Koordination im Rahmen der IKK-Angebote zu etablieren, sowie Strukturen, die den Austausch und die Kooperation zwischen Bürgern, Verhandlungsgruppe des informellen Verfahrens und Entscheidungsträgern der hoheitlichen Verfahren unterstützen.

Weitere Lösungsansätze zielen auf eine stärkere *Verzahnung von informellen und hoheitlichen Verfahren*. Hierbei wird vor allem auf den potenziellen „Nutzwert“ von Bürgerbeteiligung für die Entscheidungsträger bzw. die hoheitlichen Planungsstellen abgehoben. Erste Ideen, welche verwaltungsstrukturellen Ansätze zur Einbeziehung der Bürger und informeller Beteiligungsverfahren in die hoheitliche Entscheidungsfindung unter diesem Aspekt sinnvoll erscheinen, werden in Kap. 4.2 diskutiert. Hierzu gehört auch, wie in Kap. 4.3 dargestellt, die Aushandlung und Gewährung konkreter *Beteiligungsrechte* (beispielsweise Vorschlagsrechte, Konsultationsverpflichtungen der Beteiligten, Dokumentation von abweichenden Positionen; ggf. etwa auch ein Veto-recht im Hinblick auf einzelne Varianten etc.), die im Rahmen der informellen Verfahren umzusetzen sind. Inwieweit e-Participation-Strukturen im Rahmen von e-Government zu entwickeln und einzurichten sind, um den Kontakt und die Kooperation mit den Bürgern (vorwiegend temporär und themenbezogen) zu suchen und herzustellen, wird in Kap. 4.2.2 und Kap. 4.3.3 skizziert.

In Kapitel 4.4 entwickelt und diskutiert die Studie potenzielle *medientechnische, informations- und kommunikationswissenschaftliche Ansätze*. Ziel einer stärkeren Verschränkung unterschiedlicher Mediennutzungen und Kommunikationsformen im Rahmen von Bürgerbeteiligung ist nicht nur, ein weiteres Zielgruppenspektrum zu erreichen, sondern auch eine gezieltere Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung durch gestufte Beteiligungsangebote zu ermöglichen. Durch die Anpassung der Informationsangebote an die Bedürfnisse und Ressourcen der Bürger (partizipationsorientierte Informationsangebote, medienbasierte Auswertungs- und Rückkopplungsprozeduren), wird nicht nur eine höhere Bereitschaft zur Beteiligung erwartet, sondern letztlich auch die Basis für eine qualifizierte und belastbare Entscheidungsfindung geschaffen.

Kapitel 5 fasst schließlich die wichtigsten *Ergebnisse* der Studie zusammen und gibt einen Ausblick auf sich abzeichnende Entwicklungen und noch *offene Forschungsfragen*.

Abkürzungsverzeichnis

akEnd: - Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte zur Standortsuche für ein atomares Endlager (www.akend.de/home/home_info_1024.htm)

BI: - Bürgerinitiative (Das Bündnis der Bürgerinitiativen gegen die Flughafenerweiterung Frankfurt unter: www.flughafen-bi.de/)

FM: - Frankfurter Mediationsverfahren zur Flughafenerweiterung (www.mediation-flughafen.de)

IKK-Angebote: - Informations, Kommunikations- und Kooperationsangebote

IP: - Informationsphase zur Vermittlung der Ergebnisse, im Anschluss an das Frankfurter Mediationsverfahren.

RDF: - Regionales Dialogforum. Mediativ angelegtes Beteiligungsverfahren zur Erweiterung des Frankfurter Flughafens (www.dialogforum-flughafen.de/htm/default.asp).

WM: Wiener Mediationsverfahren zur Flughafenerweiterung (www.viemediation.at/).

Glossar

Abwägungsgebot:

Bei hoheitlichen Planungsprozessen ist eine „Abwägung“ zwischen öffentlichen und privaten Belangen vorzunehmen, wozu sämtliche relevante Belange zu identifizieren sind und offen gebliebene bzw. ungelöste Fragen und Konflikte offen zu legen sind und die Abwägungsgesichtspunkte in Bezug zu setzen sind. Die Abwägung hat nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zu erfolgen (Rechtsstaatsgebot), d.h. die Maßnahmen müssen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig für die Erreichung der Planungsziele sein und dem Gebot der Lastengleichheit genügen, d.h. die aus der Planung resultierenden Nachteile sind möglichst gleichmäßig zu verteilen.

Hoheitliche Verfahren:

Bei sogenannten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu Infrastrukturplanungen (u.a. Flughafenerweiterung, Bau einer Schnellbahn-Trasse) ist im Rahmen der hoheitlichen Entscheidungsfindung für bestimmte Planungsstufen auch eine Beteiligung der betroffenen Bürger rechtlich vorgeschrieben. Die betroffenen Bürger können beispielsweise beim Raumordnungs- oder später beim Planfeststellungsverfahren im Rahmen eines Anhörungsverfahrens schriftlich Einwendungen gegen das geplante (Bau-)Vorhaben erheben. Die Einwände werden anschließend zusammen mit den behördlichen Stellungnahmen beim (nicht öffentlichen) Erörterungstermin diskutiert. Wie der Name „Anhörungsverfahren“ schon andeutet, werden die Einwände der Bürger bei dem Verfahren zwar angehört bzw. vorgetragen (und sind bei der Entscheidungsfindung angemessen zu berücksichtigen), das Verfahren zielt aber, im Gegensatz zu den informellen Beteiligungsverfahren, nicht darauf ab, gemeinsam mit den Beteiligten Lösungen bzw. neue Ansätze zu erarbeiten.

Durch den (hoheitlichen) Planfeststellungsbeschluss erhält beispielsweise der → *Vorhabensträger* Rechtssicherheit, indem eventuelle Forderungen auf Unterlassung der Benutzung oder nach Beseitigung oder Änderung der Anlage ausgeschlossen sind.

Informelle Verfahren:

Hierbei handelt es sich um diskursive Beteiligungsverfahren, wie „Runde Tische“, „Mediationsverfahren“ oder „Bürgerforen“, die beispielsweise im Rahmen öffentlich bedeutsamer Planungsvorhaben mit betroffenen Akteursgruppen durchgeführt werden, planungsrechtlich jedoch nicht vorgeschrieben sind. Die Ergebnisse aus den informellen Verfahren, die meist aus einem relativ langem und aufwendigen Einigungsprozess zwischen den beteiligten Akteursgruppen resultieren, sind in keinem Fall verbindlich für die hoheitlichen Verfahren bzw. die hoheitliche Entscheidungsfindung (Stichwort: → *Abwägungsgebot* und Minderheitenschutz im Rahmen hoheitlicher Verfahren).

Institutionen:

Institutionen werden hier entsprechend dem Sprachgebrauch in der Ökonomie im weiten Sinne verstanden. Sie umfassen nicht nur Organisationen und Einrichtungen sondern darüber hinaus auch formale und informelle Spielregeln, wie Gesetze oder auch Konventionen.

Mediationsverfahren/mediative Verfahren:

Mediationsverfahren und mediative Verfahren werden hier synonym verwandt, da eine exakte Abgrenzung von Mediationsverfahren und mediativen Verfahren bisher nicht existiert. Ziel von Mediationsverfahren und mediativen Verfahren ist die (möglichst) konsensuale Konfliktlösung, d.h. das Erzielen einer win-win-Lösung, unter Einbeziehung sämtlicher Konfliktparteien. Die Konfliktparteien werden dabei durch einen unparteiischen bzw. allparteilichen Mittler, meist einen Mediator, unterstützt, wobei die Problemlösung und Entscheidungsfindung allein durch die Konfliktparteien zu erfolgen hat. Die im Verfahren erzielten Ergebnisse dienen meist zur Vorbereitung oder Begleitung hoheitlicher Entscheidungen.

„Transfer“ der Ergebnisse aus informellen Verfahren in hoheitliche Verfahren:

Transfer wird hier in Anführungszeichen gesetzt, um deutlich zu machen, dass es sich bei einem Transfer der Ergebnisse aus informellen Verfahren in die hoheitlichen Verfahren nicht um eine direkte Übernahme der Ergebnisse handelt. „Transfer“ bedeutet hier lediglich die Weitergabe von Informationen aus dem informellen Verfahren in das hoheitliche Verfahren, mit dem Ziel einer besseren Nutzung der in informellen Verfahren erzielten Ergebnisse.

Verfahren:

Unter Verfahren werden informelle, diskursive Beteiligungs- und/oder Konfliktlösungsverfahren gefasst. Ihnen allen gemein ist die freiwillige Teilnahme von betroffenen oder interessierten Akteuren. Ziel ist die gemeinsame, möglichst einvernehmliche Problem- oder Konfliktlösung, meist mit Unterstützung eines Mittlers.

Verfahrensanbieter:

Während ursprünglich informelle Beteiligungsverfahren, wie „Runde Tische“ oder „Bürgerforen“ sich auch spontan gebildet haben und allein mit Hilfe der beteiligten Akteursgruppen durchgeführt wurden, hat die hohe Nachfrage nach solchen Verfahren inzwischen zu einer deutlichen „Professionalisierung“ der Verfahrensdurchführung geführt (Stichwort: Ausbildung zum Mediator, Standardisierung von Mediation u.a.). Inzwischen betreiben verschiedene Einrichtungen und Unternehmen die Planung, Durchführung, Leitung und Auswertung solcher Verfahren als eigenständiges Aufgabenfeld. Die Verfahrensanbieter nehmen über die Durchführung und durch die Festlegung des Settings, wie z.B. die Auswahl der zu beteiligenden Akteursgruppen, einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf Prozedere und Verfahrensgestaltung und damit auch auf die Ergebniserzielung. Im Rahmen dieser Studie werden neue Aufgabenfelder für Verfahrensanbieter vor allem in der Schnittstelle zu den hoheitlichen Verfahren gesehen.

Vorhaben:

Unter der Bezeichnung „Vorhaben“ werden risikobehaftete, planungsrechtlich relevante Vorhaben, wie beispielsweise der Ausbau eines Flughafens, der Bau einer Schnellbahntrasse oder die Errichtung eines Endlagers für Atommüll subsumiert.

Vorhabenträger:

Vorhabenträger (Antragsteller oder auch Planbetreiber) sind Personen, Unternehmen oder Einrichtungen, die eine (Bau-)Maßnahme planen, durch deren Bau und/oder Nutzung auch mit (potenziellen) negativen Auswirkungen auf die betroffenen Menschen und die Umwelt zu rechnen ist. Im Falle der Flughafenerweiterung zum Frankfurter Flughafen ist beispielsweise die Fraport AG (ursprünglich Flughafen AG) der Vorhabenträger.

Literaturverzeichnis

- Aarhus-Konvention 2001: Die Aarhus-Konvention und der Richtlinienvorschlag der EG zur Umsetzung der Aarhus-Konvention, „Über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme“, von 1/2001.
- accenture 2001: eGovernment Leadership; Rhetoric vs Reality – Closing the Gap; unter: http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enWeb&xd=industries%5Cgovernment%5Cgove_study.xml (im Netz 06/2003)
- Armour, Audrey 1997: M. Environmental Policy: International Issues and National Trends, Caldwell, L.K. and Bartlett, R.V (eds, Quorum Boobs 1997). In: Lennartz/Mussel et al., April 2001.
- Baum/Wilforth (Hg.) 1999: Planung-Interaktion-Kommunikation - Der planerische Kommunikationsprozess mit neuen Medien. Dortmund: Selbstverlag des Informationskreises für Raumplanung IfR e.V., 1999 (RaumPlanung spezial 3).
- Beckmann und Keck 1999: Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hg.), Stuttgart 1999.
- Beierle, T.C.; Cayford, Jerry 2001: Evaluation of Dispute Resolution as an Approach to Public Participation. August 2001; unter: http://www.rff.org/disc_papers/PDF_files/0140.pdf.
- Bizer 2002: Bizer, Kilian: Ökonomisch-juristische Institutionenanalyse – Ziele und praktische Anwendung. In: Bizer/Führ/Hüttig 2002 „Responsive Regulierung, Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung“, S. 143 – 165; Mohr und Siebeck, Tübingen.
- Bizer 2002a: Bizer, Johann: e-Demokratie; Zwischenbericht (unveröffentlicht) zum Projekt „Elektronische Demokratie“ des Deutschen Bundestages; unter: <http://www.elektronische-demokratie.de> und Angaben zum Projekt <http://www.politik-digital.de/e-demokratie/projekte/e-demokratie.shtml> (im Netz 6/03)
- Bizer/Linscheidt/Truger (Hg.) 2000: Staatshandeln im Umweltschutz - Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Berlin 2000.
- BMBF 2001: Evaluation internetgestützter Diskurse zur Innovations- und Technikanalyse; Abschlussbericht, IFOK, Berlin 11/2001.
- BMLFUW 2000: Status und Erfahrungen mit Umweltmediation in Europa – Konfliktlösungen im Umweltbereich; im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Österreich), Oktober 2000; unter: www.environ-mediation.de.
- Bundesregierung 2002: Die Bilanz 2002 des Programms der Bundesregierung „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“, präsentiert im Februar 2002 durch Bundesinnenminister Schily.
- Claus, Frank o.D.: Der Nutzen der (Umwelt)mediation. Unter: http://www.centrale-fuer-mediation.de/texte/zkm_01.htm.

- Daele, Wolfgang van den; Neidhardt, Friedhelm 1996 (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. Wissenschaftszentrum Berlin, WZB-Jahrbuch.
- Debatin 1998: Evaluationskriterien zur Beurteilung von Online-Information; Workshop der Fachgruppe „Computervermittelte öffentliche Kommunikation“. Im Netz unter: www.uni-leipzig.de/~debatin/webeval.htm.
- Dokumentation 2000: Dokumentation zum Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt Main – Leitfaden durch den Diskussionsprozess und die Ergebnisse, Wiesbaden, 2000; Die Mediationsgruppe, Hänsch, Niethammer, Oeser (Hg.).
- Dopfer 2003: Evaluierung internetgestützter Konfliktlösungsverfahren zum Flughafenausbau in Frankfurt und Wien. Arbeitsbericht. Sofia Darmstadt 2003.
- e-Demokratie 2002: Interner Zwischenbericht zum Projekt „Elektronische Demokratie“ des Deutschen Bundestages (Unterausschuss Neue Medien), Bizer, Johann; Johann Wolfgang Goethe-Universität.
- e-Government 2000: Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik e.V. und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE.
- Elektronische Demokratie: Projekt des Deutschen Bundestages, Unterausschuss Neue Medien, zur Beteiligung der Bürger an Gesetzgebungsverfahren (informationsrecht) via Internet. Unter: <http://www.elektronische-demokratie.de/>.
- Endbericht 2000: Mediation Flughafen Frankfurt/Main – Bericht; Hänsch, Niethammer, Oeser (Hg.).
- Europäische Kommission 2001: „Grundsätze des Guten Regierens“ im Weißbuch der Europäischen Kommission „Europäisches Regieren“ KOM (2001) 428, Brüssel 25.07.2001.
- Europa 2000: European Participatory Technology Assessment; Participatory Methods in Technology Assessment and Technology Decision-Making; Vorhaben der EU-Kommission; unter <http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=345&language=uk&category=11&toppic=kategorie11>; Autoren: Klüver, Nentwich, Gloede, Eijndhoven, Joss, Bellucci; Oktober 2000.
- Ewen, Christoph 2000: Mediation aus wissenschaftlicher Sicht; Folien zum Hearing zum Frankfurter Flughafen vom 10.-12. Mai 2000; unter: www.landtag.hessen.de/flughafen/schms/ifokpp/sld001.htm.
- Ewen, Hertlein 2000: Mediation als Instrument im Vorfeld raumordnerischer Entscheidungen – das Beispiel des Flughafens Frankfurt/Main. UVP-report 2/2000, S. 91 - 94
- Ewen, Christoph; Hertlein, Markus; Pfeiffer, Marc 2000: Die Mediation zum Frankfurter Flughafen – ein innovatives Verfahren. In: „das projekt“: Förderverein Umweltmediation e.V. Zur Implementierung der Umweltmediation in Deutschland. 3. Jahrgang, Heft 3, September 2000; unter: http://www.umweltmediation.info/infobrief/2000_03/Infobrief200003.htm#Die%20Mediation%20zum%20Frankfurter%20Flughafen.

- Feindt, Peter Henning 2001: Regierung durch Diskussion?: Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion; Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, 2001.
- Fietkau, Hans-Joachim 2000: Zum Ausbau des Frankfurter Flughafens: Ein Beitrag zu einem Diskurs über einen Diskurs; in: Infobrief „das projekt“ Heft 3, September 2000; unter: http://www.umweltmediation.info/infobrief/2000_03/Infobrief200003.htm#Die%20Mediation%20zum%20Frankfurter%20Flughafen.
- Fietkau, Hans-Joachim 2001: Mediation in der Umweltpolitik – Möglichkeiten und Grenzen des Verfahrens. http://www.wz-berlin.de/~trenel/Sozialpsychologie_des_Konflikts/Hausarbeiten/umweltmediation.doc.
- Fietkau, Hans-Joachim; Weidner, Helmut 1998: Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren – ein erweiterter Projektbericht. Hg. Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin 1998.
- Fluchner, Thomas; Kessen, Stefan; König, Ursula; Zilleßen, Horst 2001: Bericht des Mediationssteams zum Mediationsverfahren „Gasteinertal“.
- Fokusgruppe 2000: s.u. IFOK 2000.
- FR 3.4.2001: Von Gorleben zum Flughafen Frankfurt („Zwischenruf“ von Christoph Ewen);, FR Nr. 79
- FR 16.5.03: Frankfurter Rundschau „Regionales Dialogforum kommt ins Wanken; Anrainerkommunen sehen sich nur noch als „Begleitkreis für den Flughafenausbau“.“, vom 16.5.2003, S. 33.
- Fuchs/Hehn 1999: Gerd Fuchs, Marcus Hehn (unter Mitarbeit von Dr. Dieter Kosta); Umweltmediation.
- Fuchs, Gerd 2001: Ergebnisse der kommunalen Umfrage 2001. Infobrief „das Projekt“, Heft 3, September 2001. Unter: www.ag-recht.de/umweltmediation/infobrief/2001_03/Infobrief200103.htm.
- Führ 2003: Eigen-Verantwortung im Rechtsstaat, Berlin 2003 (Duncker & Humblot)
- Führ 2002a: Führ, Martin: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als methodischer Brückenschlag. In: Bizer/Führ/Hüttig 2002 „Responsive Regulierung, Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung“; S. 91-113; Mohr und Siebeck, Tübingen.
- Führ/Lewin 2001: Führ, Martin; Lewin, Daniel: „Partizipative Verfahren in Zulassungsentscheidungen für raumbedeutsame Vorhaben – Chancen und Risiken einer rechtlichen Verankerung“; sofia; Darmstadt 2001.
- Fürst, Scholle, Sinning 1998: Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen – Planungsmethoden“, Institut für Landesplanung und Raumforschung, 1998; unter: http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Part.htm
- Gasteinertal 2001: Infos zum Verfahren im Infobrief „das Projekt“ Heft 3, September 2001; unter: http://www.mediatorgmbh.de/projekte/mediation_gasteinertal.pdf

- Habekost, Timur 2000: Nutzungsmöglichkeiten des Internet als Instrument der Partizipation privater Personen und Gruppen an kommunalen Planungsprozessen (Diplomarbeit); unter: <http://www.stadtgeographie.de/diplom/inhalt.html>
- Hill, H. 1993: Staatskommunikation. In: Juristenzeitung, Jg. 48, Nr. 7, S. 330-336.
- Huebner, Michael 1997: Moderation als Instrument der Kontextsteuerung im Prozess einer kooperativen Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/5, 279-287. 6.
- IFOK 2000: Fokus Gruppen. 3. Sitzung des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt im Bürgerhaus Mörfelden am 25.8.2000. Auswertung.
- IFOK 2001a: Die Rolle des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium im Rahmen des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Frankfurter Flughafens und des Regionalen Dialogforums. Im Auftrag von sofia: Darmstadt, 2001.
- IFOK 2001: s.u. Jahresbericht RDF 2001; im Netz unter: <http://www.dialogforum-flughafen.de/htm/page.asp?pageID=158>
- IFOK/ITAS 2001: Evaluation internetgestützter Diskurse zur Innovations- und Technikanalyse. Technologie, Kommunikation und Diskurs im medialen Zeitalter (CPC 864). Im Auftrag des BMBF. Abschlussbericht. Berlin, November 2001.
- Ipsen, Detlev 2000: Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal. Inauguration, First Workshop and Meeting of the NEA Forum on Stakeholder Confidence in the Area of Radioactive Waste Management. Paris, France, 28-31 August 2000; unter <http://www.nea.fr/html/rwm/reports/2000/nea2829.pdf>.
- Jahresbericht RDF 2001: RDF, Wörner (Hg.); Jahresbericht Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt; König 2001: Persönliche Mitteilung im Rahmen der „II. Wiener Tagung Mediation und Demokratie“ vom September 2001.
- Kaiser, Robert 2001: Bürger und Staat im virtuellen Raum – E-Government in deutscher und internationaler Perspektive. In: Kursbuch Internet und Politik. Elektronische Demokratie und virtuelles Regieren. Siedschlag et al. (Hrsg.). Band 1/2001, Opladen 2001.
- Keck, Gerhardt 2001: Forschungsprojekt „Öffentlichkeitsbeteiligung zur Lärminderung in Ravensburg“. Evaluationsbericht. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Juni 2001.
- Keck, Gerhardt 2001: Forschungsprojekt „Öffentlichkeitsbeteiligung zur Lärminderung in Ravensburg“. Evaluationsbericht. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Juni 2001.
- Kleve, Heiko 2001: Die Steuerung der Politik Eine systemtheoretische Dekonstruktion. In: Das gepfefferte Ferkel – Online-Journal für systemisches Denken und Handeln. Unter: www.ibs-networld.de/ferkel/kleve-politik.shtml.
- Köberle et al. (Hg.) 1997: Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen. 1. Aufl.; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1997; Köberle, Sabine/ Gloede, Fritz/ Hennen, Leonhard (Hg.) (Forum Kooperative Politik; Band 1).

- Konzeption 2000: Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt. Konstituierende Sitzung vom 23. Juni 2000 – Konzeption – (beschlossen vom Hessischen Kabinett in seiner Sitzung am 20. Juni 2000).
- Kurier 19.3.03: Kurier (Wien und Umgebung) „Bürger-Plattform nimmt Time-out; Teilnahme an Flughafen-Mediation ausgesetzt; 19.3.2003, S. 11.
- Kurier 11.4.03: Kurier (Wien und Umgebung) „Flughafen-Mediator quittiert den Dienst“, vom 11.4.2003, S. 10.
- Krämer, Ludwig 2002: Umweltmediation und Umweltpolitik in der Europäischen Union. In Natur und Recht. Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt. Heft 5, 24. Jahrgang. Berlin 2002, S. 257-264
- Krämer, Ludwig 2001: Vortrag zur Konferenz "Umweltmediation in Europa. Der Neue Weg der Konfliktlösung und Partizipation" am 22. Und 23. November 2001 in Wien. http://www.environ-mediation.net/pdf/atikel%20_kraemer.pdf.
- Lennartz/Mussel 2001: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle. Unveröffentlichter Zwischenbericht. WIBERA 2001.
- Lennartz/Mussel 2002: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle. Abschlussbericht. WIBERA Dezember 2002.
- Lewin 2001: Das „Mediationsverfahren“ und das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt – Bereicherung oder Gefahr für die rechtsstaatliche Planung?; Sofia, Darmstadt 2001. Unter: http://www.daniel-lewin.de/jur/publ/pdf/mediation_rdf.pdf.
- Lewin 2003: „Konfliktkommunikation im Verkehrszulassungsrecht“; sofia; Darmstadt 2003.
- Lübbe-Wolff et al. 2001: G. Lübbe-Wolff, I. Pernice, P.M. Huber und Chr. Grabenwarter zum Thema: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60, Berlin/New York 2001, S. 148-415
- Mayntz, R. et al. (Hg.) 1998: Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt/M./New York: Campus.
- Mayntz, R.; Scharpf, F.W. 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung; Frankfurt a.M. 1995.
- Mediationsbericht 2000: Mediation Flughafen Frankfurt/Main. Hrsg.: Mediationsgruppe, Flughafen Frankfurt/Main, die Mediatoren, Hänsch, Niethammer, Oeser. Hessische Staatskanzlei, Wiesbaden 2000
- Mediationsdokumentation 2000: „Dokumentation zum Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt am Main“ Leitfaden durch den Diskussionsprozess und die Ergebnisse 2000; Hänsch, Niethammer, Oeser (Hg), Darmstadt 2000.
- Mediationsvereinbarung 2001: Vereinbarung über das Mediationsverfahren Flughafen Wien, vom 1. März 2001 unter: <http://www.viemediation.at> unter „Chronologie“, März 2001

- Mediator/DBU o.D.: Projekt: Mediation in Umweltkonflikten. Gefördert durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt. Zusammenfassung des Projektberichtes unter: <http://www.mediatorgmbh.de/DBUZusammenfassung.html+DBU+Umweltmediation+Projektbericht&hl=de&ie=UTF-8>.
- Müller-Erwig, Katja-Angela 2000: Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei atomrechtlichen Großvorhaben. Eine sozialwissenschaftliche Beschreibung am Beispiels des Planfeststellungsverfahrens zum Endlager für radioaktive Abfälle. Dissertation. TU-Braunschweig, Januar 2000.
- Müller-Erwig, Katja-Angela 2000: Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei atomrechtlichen Großvorhaben. Eine sozialwissenschaftliche Beschreibung am Beispiels des Planfeststellungsverfahrens zum Endlager für radioaktive Abfälle. Dissertation. TU-Braunschweig, Januar 2000.
- NÖN 2002: Niederösterreichische Nachrichten Schwechat: „Heuber lässt aufhorchen. Volksbefragung? Enzersdorfer Bürgermeister macht deutlich: Alleine will er nicht entscheiden.“ Ausgabe 49, Dezember 2002, S. 7.
- ÖGUT 2001: Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik und das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW); Das Handbuch Umweltmediation; im Netz unter http://www.oegut.at/publikationen/pdf/mediation_eistellg.pdf
- Peter et al. 1996: Projektbericht an die Deutsche Bundesstiftung Umwelt „Beteiligung kleiner und mittlerer Betriebe an einer gemeinschaftlichen Umweltmanagement- und Betriebsprüfungsregelung gemäß Art. 13 Öko-Audit-Verordnung“, Öko-Institut Darmstadt, 6/96.
- PwC 2000: PwC Deutsche Revision. Die Zukunft heißt E-Government - Deutschlands Städte auf dem Weg zur virtuellen Verwaltung, unter: http://www.pwcglobal.com/de/ger/insol/publ/ger_510_034.pdf.
- Renn, Ortwin; Webler, Thomas 1997: Steuerung durch kooperativen Diskurs. Konzept und praktische Erfahrungen am Beispiel eines Deponieprojektes im Kanton Aargau. In: Köberle, Gloede, Hennen (Hg.) Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen. Band 1. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 1997.
- Renn/Webler/Wiedemann 1995: Renn, O. Webler, T. and Wiedemann, P. (eds.) (1995). "Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse." Kluwer, Dordrecht. 381 pp.
- Rossnagel 2000: Rossnagel, Alexander: „Möglichkeiten für Transparenz und Öffentlichkeit im Verwaltungshandeln unter besonderer Berücksichtigung des Internet als Instrument der Staatskommunikation“. In: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann (Hg.), Baden-Baden; S. 257-332.
- Scharpf, F.W. (Hg.) 1993: Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt a.M., New York.
- Scholles, Frank 2001: Partizipative Planung. In: Dietrich, Fürst, Scholles, Sinning: Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen – Planungsmethoden. Institut für Landesplanung und Raumforschung (ILR). 2001. Im Netz unter: www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Part.htm.

- Standard 2003: Der Standard „Airportmediation fürs Erste ohne Bürger, weil „Lärmverringern“ verzögert wurde.“, vom 19.3.2003.
- Thiessen 2000: Thiessen, Friedrich. Die Methodischen Mängel des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Frankfurter Flughafens: Ein Systematisierungs- und Bewertungsversuch; WWDP 31/2000.
- Trenel, Matthias/ Märker, Oliver/ Hagedorn, Hans 2001: Bürgerbeteiligung im Internet - Das Esslinger Fallbeispiel. (Discussion Paper)
<http://www.esslingen.de/home/aktuell/presse/egert-beschluss-190701.html>.
- Troja, Markus 2001: Umweltmanagement und Demokratie. Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Centrale für Mediation, Köln 2001.
- UBA 1999: Lokale Agenda 21 im europäischen Vergleich; Endbericht an das Umweltbundesamt F+E-Vorhaben 298 16 701 (<http://www.muehlheim.de/LA21/DOK1HTML/doku005.html>).
- Weißbuch EU 2001: Weißbuch der „Grundsätze des guten Regierens“ 2001.
- Werle 1996: Technikfolgenabschätzung und Technikgestaltung in der Telekommunikation - Chancen, Herausforderungen, neue Entwicklungen; Workshop-Beiträge (Königswinter, 8./9. Oktober 1996); Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH. Bülling (Hg.).
- Wiedemann/Nothdurft 1997, 177: Alle Macht den Diskursen. In: Köberle, Gloede, Hennen (Hg.) Diskursive Verständigung. Mediation und Partizipation in Technikkontroversen.
- Wienhöfer 2000: Internetgestützte Diskurse in der Technikfolgenbewertung? In: TA-Datenbank-Nachrichten Nr. 3, 9. Jahrgang, Oktober 2000, S.57-60.
- Wienhöfer, Elmar; Kastenholz, Hans; Geyer, Thomas 2002: „Bürgerbeteiligung im Internet? Möglichkeiten und Grenzen elektronischer Demokratie. Auswertung von Bürgergutachten; Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Projektträger Innovations- und Technikanalyse (ITAS).
- Willke, H. 1992: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Willke, H. 1995a: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme. Stuttgart/Jena: Fischer.
- Willke, H. 1995b: Transformation der Demokratie als Steuerungsmodell hochkomplexer Gesellschaften. In: Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie, Heft 2: S. 283-300.
- Willke, H. 1996: Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht. Schritte zur Legitimierung einer wissensbasierten Infrastruktur. In: Grimm, D.; E. Hagenah (Hg.): Staatsaufgaben. Baden Baden: Nomos: S. 685-711.

7

Anhang 1: IFOK 2001 (Bericht im Auftrag von sofia)

IFOK-Bericht*

Die Rolle des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium im Rahmen des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Flughafens Frankfurt/Main und des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt

Im Auftrag der Fachhochschule Darmstadt,
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia)

Bensheim
11. Dezember 2001

*** Bericht des Instituts für Unternehmenskommunikation (IFOK GmbH), von Carla Schönfelder und Daniel Hanzlik. Im Auftrag der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) anhand**

vorgegebener Fragestellungen.

1.) Welche Informationen wurden/werden im Rahmen des MV und RDF ins Netz gestellt ? **108**

RDF: **108**

IP: **110**

MV: **111**

2.) Wo wurden/werden diese Informationen ins Netz gestellt (z.B. ausschließlich bei IFOK, auch bei den BIs, bei den Kommunen, auf der Homepage des Flughafens, etc.) bzw. von wo wurde darauf verwiesen? **111**

RDF: **112**

IP/MV: **114**

3.) Wie und wo werden/wurden diese Informationen noch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (z.B. Tagespresse, Infoflyer, Broschüre, Mediationsbericht, etc.)? **115**

RDF: **115**

IP: **116**

MV: **117**

4.) Waren/sind die Informationen im Netz umfangreicher/informativer, als die sonst veröffentlichten Informationen (wurde z.B. zu Hintergrundwissen oder zu ähnlichen Verfahren verlinkt)? **117**

RDF: **118**

IP: **118**

MV: **119**

5.) Waren/sind die Informationen der Öffentlichkeit früher zugänglich, als die sonst veröffentlichten Informationen? **119**

RDF: **119**

IP: **120**

MV: 120

6.) Welche sonstigen Informations-Vorteile durch den Einsatz des Netzes im Rahmen des MV und des RDF zeigen/zeigten sich gegenüber konventionellen Medien? 120

II. Das Netz als Kommunikationsmedium 122

7.) Welche Möglichkeiten gab/gibt es für die Bürger, Fragen zum Verfahren und zu Inhalten beim MV und beim RDF interaktiv beantwortet zu bekommen (Durch wen? In welchem Zeitraum, ...)? 122

RDF: 122

IP: 123

MV: 123

8.) Welche Möglichkeiten gab/gibt es für die Bürger, sich zum Thema MV und RDF mit anderen Bürgern auszutauschen (z.B. in Diskussionsforen, chatrooms, etc.)? 123

RDF: 123

IP: 124

MV: 124

9.) Welche Möglichkeiten bestanden/bestehen z.B. für die Bürger, sich direkt und intensiv mit einem Teilnehmer des MV bzw. des RDF auseinander zu setzen? 124

RDF: 125

IP: 125

MV: 126

10.) Gab/gibt es die Möglichkeit der Rückmeldung bzw. des Inputs in den Prozess durch die Bürger und wenn ja: wie wurde/wird er in den Prozess eingespeist? 126

RDF: 126

MV: 126

**Tabelle 2: Seiten mit Links auf die Internetpräsenz des RDF und
MV, Nichtmitglieder des RDF 129**

Einleitung

Die folgende Darstellung wurde im Rahmen eines Werkvertrages zwischen der FH-Darmstadt und IFOK (Bensheim) erstellt. Inhalt der Untersuchung ist die Rolle des Internets als Informations- und Kommunikationsmedium im Rahmen des Mediationsverfahrens (MV) zum Ausbau des Frankfurter Flughafens und des Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt (RDF). Dieser Themenkomplex wurde anhand vorgegebener Fragen bearbeitet. Die Beantwortung der einzelnen Fragen wird jeweils getrennt auf das RDF und das MV bezogen. Es empfiehlt sich jedoch, die Internetpräsenz des MV nochmals zu unterteilen. Während des MV lag die Verantwortung für die Websites bei dem Projektbüro der Mediationsgruppe, welches unmittelbar nach dem Abschluss des Verfahrens (Ende Januar 2000) aufgelöst wurde. Erst seit der sogenannten Informationsphase, die von Anfang Februar 2000 bis zum Beginn des RDF im Juni 2000 andauerte, übernahm das IFOK die Verantwortung für die Webpräsenz des MV. Zudem wurde der Provider für die Seiten des MV gewechselt. Es bestehen keine Sicherheitskopien der Seiten des MV, wie sie während des Verfahrens im Netz zugänglich waren. Aussagen über die Seiten des MV können daher nur im Nachhinein getroffen werden, was dazu führt, dass einige Informationen über den Aufbau und Inhalt der Seiten, wie sie während der Zeit des MV im Netz abrufbar waren, unvollständig sind oder fehlen. Aus diesem Grund wird in der folgenden Darstellung zwischen dem MV und der Informationsphase (IP) unterschieden, sofern unterschiedliche Bewertungen der Internetauftritte dies erforderlich machen. Dagegen können die Informationen über den Internetauftritt des RDF als gesichert angesehen werden, da die Verantwortung der Websites des RDF vollständig bei der Geschäftsstelle des RDF (IFOK) liegt. Daher beziehen sich die Antworten der folgenden Fragen jeweils erst auf das RDF und dann auf die IP und MV.

Zusammenfassung

Die Untersuchung der Internetseiten des RDF und des MV haben ergeben, dass eine weitere separate Betrachtung der Internetpräsenz in der Informationsphase, der Zeit zwischen dem Ende des MV und dem Beginn des RDF, empfehlenswert ist.

Die Betrachtung des Internetseiten des RDF als Informations- und als Kommunikationsmedium haben

ergeben, dass die Seiten einen starken Fokus auf die Information der Besucher legen. Das Verfahren und dessen Mitglieder, sowie verschiedene Details um den Prozess werden ausführlich und anhand vieler Dokumente (z.B. Geschäftsordnung, Arbeitsprogramm) erläutert. Die Seiten werden sehr schnell auf den neusten Stand gebracht und lassen somit eine kontinuierliche Beobachtung der Fortschritte des Prozesses zu. Aufgrund der Nichtöffentlichkeit des Verfahrens können keine Sitzungsprotokolle in das Netz gestellt werden, jedoch werden von den einzelnen Projektteams die Arbeitsfortschritte anhand von Internetzusammenfassungen ersichtlich. Zudem werden alle verfügbaren Informationen wie Presseinformationen, Folienvorträge von Hearings u.ä. schnell auf die Seiten gestellt.

Der Kommunikationsteil der Seiten fällt hingegen weniger umfangreich aus. Es besteht zwar ein Diskussionsforum, das jedoch eher mäßig besucht wird. Das kann zum einen an einer mangelnden Bekanntheit des Forums, zum anderen an der unübersichtlichen Form der Diskussion liegen, oder auch daran, dass diese Form der Diskussion für dieses Thema nicht geeignet ist.

Der Anspruch der Internetseiten als Informations- und Kommunikationsmedium deckt sich auch mit dem Selbstverständnis des RDF: „Versachlichung durch Information“ und „Verständigung durch Dialog“. Das hier aufgezeigte Defizit im Bereich der Internetkommunikation wird jedoch durch zahlreiche andere Dialogarten kompensiert, z.B. wie das Bürgerbüro, die Dialogstunden und anderen Informationsveranstaltungen. (Öffentliche Veranstaltungen, Fokusgruppen) In Zukunft soll der Kommunikationsteil der Internetpräsenz verstärkt werden. Es wird z.B. angedacht, die bisher erfolgreiche Form der Dialogstunde auch im Internet in angepasster Weise zu betreiben.

Die Seiten des MV wurden in der Zeit der IP stark überarbeitet und aktualisiert. Der Informationsteil der Seiten, der nur teilweise auf dem aktuellen Stand war, wurde mit allen verfügbaren Informationen ausgestattet. Alle Gut-

achten, Ergebnisprotokolle, Stellungnahmen der Qualitätssicherer, Kartenmaterial Ergebnisse des MV und der Endbericht wurden auf die Seiten gestellt. Zeitgleich wurde eine CD-ROM mit diesen Inhalten erstellt. In der IP wurde durch zahlreiche Veranstaltungen die Ergebnisse der Mediation an die Öffentlichkeit transportiert. Gleichzeitig wurden diese Veranstaltungen als Diskussionsplattform mit den Beteiligten genutzt. Eine Informationsbroschüre wurde an zahlreiche Haushalte geschickt und der Endbericht wurde vielen interessierten Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellt.

Der Kommunikationsteil der Internetseiten bestand während der IP aus vier moderierten Diskussionsforen, dessen Themen vorgegeben waren. Zudem wurden zwei Live-Chats mit dem Hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch veranstaltet, der interessierten Bürgern Rede und Antwort zum Flughafen ausbau und dem RDF stand. Es wurden auch Telefonsprechstunden mit den Mediatoren durchgeführt, die zu bestimmten Themen zum Flughafen ausbau bereitstanden. In der IP wurde auch ein kostenloses Bürgertelefon eingerichtet, an dem Bürger sich über das Mediationsergebnis informieren konnten. Die Dokumentation des MV, die mit zwei CD-ROMs bestückt ist, rundete die Palette der ausführlichen Informationsmaterial zum MV ab.

Der Internetauftritt während des MV war im Vergleich zu den Seiten des RDF und der IP mit deutlich weniger Informationen für die Öffentlichkeit ausgestattet. Bei der Bewertung der Seiten sollte jedoch beachtet werden, dass das Internet als Informationsmedium vor wenigen Jahren einen deutlich niedrigeren Stellenwert besaß, als es heute der Fall ist. Dementsprechend wurde dem Internetauftritt des MV eine niedrigere Priorität eingeräumt, was dazu führte, dass die Seiten nicht fortlaufend aktualisiert wurden. Während des laufenden Verfahrens wurde die Öffentlichkeit auch mit anderen Informationsmaterialien kaum versorgt. Jedoch informierte die Tagespresse ausführlich über den Prozess und dessen Fortschritte und beschrieb alles, was thematisch mit dem Flughafen ausbau zu tun hatte. Die Tageszeitungen betreiben sogar sog. „Specials“ auf ihren Internetseiten.

Der Kommunikationsteil der Seiten war mit einem Diskussionsforum ausgestattet, das jedoch nicht moderiert wurde. Zudem erfreute sich dieses Forum nicht vieler Diskussionsteilnehmer.

Das Netz als Informationsmedium

1.) Welche Informationen wurden/werden im Rahmen des MV und RDF ins Netz gestellt ?

RDF:

Ein wichtiger Aspekt bei der Arbeit des RDF besteht in der Aufgabe, die Bürger über die [Aufgaben](#), die Ziele und die Zusammensetzung des Forums zu informieren. Demnach wurden einige Dokumente in das Internet gestellt, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der [Gründung](#) des RDF zusammenhängen, wie z.B. die Empfehlungen der Mediationsgruppe, der Kabinettsbeschluss vom 20. Juni 2000 zur Konzeption des RDF, der Codex vom 23. Juni 2000 (die ersten Verfahrensregeln des RDF), die Restantenliste (Liste der Fragestellungen, die im Rahmen des Mediationsverfahrens offen geblieben sind) und die Geschäftsordnung des Forums. Die [Zusammensetzung des Forums](#) wird anhand einer Grafik verdeutlicht, die die Akteure zu verschiedenen Gruppen zusammenfasst (Ausbaubefürworter, Kommunen, Naturschutzorganisationen etc.). Zum Teil können auch durch anklicken der Grafik „[Steckbriefe](#)“ einzelner Mitglieder des RDF abgerufen werden. Auch eine [Liste aller Teilnehmer](#) des RDF wird bereitgestellt. Es besteht jedoch nicht die Möglichkeit, direkt mit den Mitgliedern z.B. per Email Kontakt aufzunehmen (Es sind auch keine Links zu persönlichen Homepages der Personen vorhanden)

Da die Sitzungen des RDF nicht öffentlich sind, können keine Sitzungsprotokolle veröffentlicht werden. Demzufolge ist die Menge an Informationen, die zu den einzelnen Sitzungen des RDF veröffentlicht werden können, gering. Zur jeder Sitzung ist jedoch die entsprechende [Presseerklärung](#) im Netz frei zugänglich. Presseerklärungen zu älteren Sitzungen des Dialogforums sind weiterhin in einem Onlinearchiv gespeichert.

Aufgrund der Vielfältigkeit der Themen und der Komplexität der Fragen, die in das Arbeitsprogramm des RDF eingeflossen sind, wurden zu fünf Schwerpunktthemen Arbeitsgruppen ("Projektteams") eingerichtet. In diesen Projektteams arbeiten auch Vertreter aus Institutionen mit, die nicht im Regionalen Dialogforum vertreten sind. Die Sitzungen sind auch hier nicht öffentlich. Zu den Sitzungen der Projektteams, die turnusmäßig ca. alle 5 Wochen stattfinden, werden jeweils die [Tagesordnung und eine Zusammenfassung](#) der Ergebnisse in das Netz gespeist. Die Zusammenfassungen der älteren Projekt-

teamsitzungen bleiben auch hier weiterhin zugänglich, wodurch der Fortschritt der Arbeit der einzelnen Teams ersichtlich wird. Über die zur Zeit laufenden und zukünftigen Aufgaben und Arbeitsschritte informiert das vom RDF verabschiedete [Arbeitsprogramm](#). In diesem werden die einzelnen Arbeitspakete der Projektteams inklusive eines Zeitplans ausführlich erläutert. Das Arbeitsprogramm wird derzeit alle 6 Monate aktualisiert und gegebenenfalls ergänzt und geändert.

Zur Bearbeitung und Klärung bestimmter Fachfragen veranstalten das RDF und die Projektteams [Expertenhearings](#). Diese Hearings werden dann benötigt, wenn die Teilnehmer zur Klärung bestimmter Sachfragen auf außenstehende Experten angewiesen sind. Obwohl diese Hearings in der Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt werden, sind dem Internetbenutzer zu diesen Veranstaltungen wesentlich breitere Informationen zugänglich als zu anderen Sitzungen des RDF. Zu den Tagesordnungen und der Zusammenfassung der Hearings können zusätzlich verschiedene Folienvorträge der einzelnen Experten heruntergeladen werden.

Im Rahmen des Arbeitsprogramms des RDF wurden/werden verschiedene Gutachten von Experten in Auftrag gegeben. Auf den Websites ist bisher noch keines vom RDF beauftragtes Gutachten veröffentlicht, da bis zum heutigen Zeitpunkt noch keines abgeschlossen wurde. Es sind jedoch eine Übersicht der laufenden Gutachten und die [Leistungsbeschreibungen](#) der jeweiligen Gutachten zum Herunterladen vorhanden. Die Gutachten sollen in Zukunft vollständig auf den Internetseiten veröffentlicht werden. Auf der Homepage werden gegenwärtig [Gutachten](#) zum Herunterladen zur Verfügung gestellt, die von anderen Institutionen in Auftrag gegeben wurden.

Einen wichtigen Aspekt der Arbeit des RDF stellt der Dialog mit der Bevölkerung dar. Aus diesem Grund werden verschiedene öffentliche Veranstaltungen vom RDF durchgeführt (z.B. zum Thema Lärmschutz, Veranstaltung mit Fokusgruppen, etc.). Teilweise werden die [Redebeiträge](#) und Vorträge von Experten sowie [Zusammenfassungen](#) der Veranstaltungen oder Zusatzinformationen auf die Homepage gestellt. Die Termine für kommende Veranstaltungen des Bürgerbüros, u.a. die Dialogstunden für Bürger, werden auf den Seiten angekündigt.

Die Öffentlichkeitsarbeit des RDF hat einen hohen Stellenwert im Rahmen des RDF. Auf der Homepage ist eine eigene Sparte „[Presse](#)“ zu finden, in der die aktuellen und älteren Pressemitteilungen des RDF abgerufen werden können.

Es werden jedoch keine externen Presseinformationen anderer Akteure oder Zeitungsmeldungen bereitgestellt.

Da die Diskussion um die Flughafenerweiterung nicht ohne Fachbegriffe auskommt, die dem Laien oft unverständlich sind, wird dem Besucher der Homepage ein [Glossar](#) über die Begriffe des Bereichs Luftfahrt und Fluglärm und ein Abkürzungsverzeichnis angeboten. Zudem bietet die Seite eine Liste der FAQ (frequently asked questions) über das RDF, den Flughafenausbau, das Bürgerbüro und Allgemeines zum Thema Lärm.

Die zukünftigen Planungen des Internetauftritts sehen weitere Veröffentlichungen des RDF auf der Homepage vor. So soll z.B. der Jahresbericht des RDF auf den Seiten zugänglich sein. Es kann festgehalten werden, dass die Seiten ständig aktualisiert werden und daher der aktuelle Stand der Arbeit des RDF verfolgt werden kann.

IP:

Ähnlich wie beim RDF mussten beim MV viele Fragen aus den Bereichen Verkehr, Wirtschaft, Ökologie sowie Siedlung und Soziales bearbeitet werden. Diese Fragen wurden zu einem Arbeitsprogramm zusammengefasst und durch drei Arbeitskreise (Analogie zu RDF-Projektteams) anhand von Gutachten, Expertenanhörungen oder Literaturrecherchen abgearbeitet. Die Mediationsgruppe vergab 20 Gutachten und diskutierte bei 15 Hearings mit Fachleuten zu ausgewählten Sachthemen.

In der Informationsphase wurden die Inhalte der Seiten des MV vollständig aktualisiert und auf den letzten Stand des Verfahrens gebracht (status quo). Dabei wurden fast alle Ergebnisse des MV in das Internet gestellt (große Gutachten mit umfangreichem Kartenmaterial wurden vorerst nicht im Netz veröffentlicht). Die Bandbreite der bereitgestellten Informationen beinhaltet die erstellten [Gutachten](#), die Stellungnahmen der Qualitätssicherer der Gutachten und alle Ergebnispapiere des Arbeitsprogramms, geordnet nach den Bereichen Verkehr, Ökonomie und Ökologie-Gesundheit-Soziales. Des Weiteren wurden die zwei Zwischenberichte und der [Endbericht des MV](#) in seiner veröffentlichten Form zum Herunterladen zur Verfügung gestellt. Die jetzigen Seiten des MV erklären ausführlich das verabschiedete [Mediationspaket](#) mit seinen einzelnen Bausteinen (Optimierung, Ausbau, Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt, Regionales Dialogforum). In der Rubrik „[Das Verfahren](#)“ werden zusammenfassende Informationen über die Zusammensetzung der Mediationsgruppe

und eine graphische Übersicht über die diskutierten Bahnen auf die Seiten gestellt. Weiterhin informiert die MV-Seite über die momentane Situation am Flughafen und über zukünftige Vorgehensweisen zum Ausbau des Flughafens (Durchführung weitergehender Untersuchungen, Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren). Eine [Folienpräsentation](#), die in ähnlicher Form auf den Infoveranstaltungen nach dem Abschluss des Verfahrens vorgeführt wurde, demonstriert den Ablauf und Arbeit des MV, die Empfehlungen und dessen zukünftige Umsetzung.

Die Internetpräsenz umfasst auch ein [Glossar](#) und ein Abkürzungsverzeichnis zu Aeronautik, Fluglärm und verschiedenen Institutionen (das Glossar und das Abkürzungsverzeichnis sind auf den Seiten des RDF fast identisch).

MV:

In der Phase vor dem Abschluss des Verfahrens wurden die Seiten des MV nicht regelmäßig und nur punktuell aktualisiert, z.T. waren auch falsche Links eingefügt. Ergebnispapiere und sonstige Dokumentationen waren nur teilweise vorhanden oder aufgrund falscher Links nicht auffindbar. Es gab auch keine Pressemitteilungen und auch die Ankündigungen über Veranstaltungen des MV waren nicht immer aktuell oder fehlten ganz. Die Seiten beinhalteten hauptsächlich allgemeine Informationen über das Verfahren, wie z.B. die Zusammensetzung und dessen Ziele. Es wurde z.B. die verschiedenen Arbeitskreise der Mediationsgruppe vorgestellt. Über den genauen Zustand und Inhalt der Seiten vor dem Ende des Verfahrens liegen jedoch keine dokumentierten Informationen vor.

Es kann somit konstatiert werden, dass die Internetseiten des MV vor der Informationsphase nur ungenügend gepflegt und aktualisiert wurden. Das Internet konnte nur sehr eingeschränkt als qualitative Informationsquelle genutzt werden.

2.) Wo wurden/werden diese Informationen ins Netz gestellt (z.B. ausschließlich bei IFOK, auch bei den BIs, bei den Kommunen, auf der Homepage des Flughafens, etc.) bzw. von wo wurde darauf verwiesen?

RDF:

Der Provider der Websites des RDF ist die Schlund + Partner AG. Es sind folgende Domains gespeichert: www.dialogforum-flughafen.de, www.forum-flughafen.de, www.flughafen-dialogforum.de und www.regionales-dialogforum.de.

Die Internetpräsenz des RDF wird komplett auf einem Server bereitgestellt, d.h. auch die dort veröffentlichten Dokumente sind auf dem Server gespeichert. Die Dokumente, die nicht vom RDF stammen und auf der Homepage bereitgestellt werden, sind ebenfalls auf dem Server gespeichert (externe Gutachten). Da der Internetauftritt des RDF kaum auf externe Quellen verweist (mit Ausnahme einer umfangreichen Linksammlung, die jedoch für sich alleine steht und kaum in die Inhalte der Webseiten integriert ist), ist er von externen Quellen nahezu unabhängig. Als externe Quelle wird nur auf die Seiten des MV [verwiesen](#).

Aufgrund der komplizierten Konfliktsituation des Prozesses und der daraus resultierenden Ablehnung des RDF durch mehrere politische Akteure haben Links von anderen auf die Homepage des Dialogforums einen gewissen Aussagecharakter (wer das RDF strikt ablehnt, verweist nicht auf dessen Internetpräsenz). Da die Bürgerinitiativen sich untereinander stark unterscheiden, variiert auch die Bereitschaft, auf die RDF-Homepage zu verweisen. Dennoch bieten die größeren Bürgerinitiativen und deren Bündnisse in ihren äußerst umfangreichen Linksammlungen auch Hinweise auf das RDF, jedoch meist nur als ein Link unter einer Liste mit vielen anderen Akteuren. Diese Verweise auf den Seiten der BIs sind aber hauptsächlich nur Links auf die Homepage der RDF-Internetpräsenz. Verweise auf einzelne Dokumente des RDF kommen kaum vor. Ähnlich sieht dies bei den betroffenen Kommunen der Rhein-Main Region aus. Auch sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Betroffenheit und ihren Maßnahmen gegen den Flughafenausbau. Auf den Seiten der Kommunen sind jedoch in den seltensten Fällen Verweise auf die RDF-Page zu finden. Ein analoges Bild zeigt sich bei der „Air-community“, den Ausbaubefürwortern.

Die Seiten der [Lufthansa](#), die über den Ausbau in Frankfurt informieren, werden erst nach dem Anklicken verschiedener Überkategorien auffindbar. Diese Seiten beinhalten ausschließlich Links zum MV, Verweise auf die Homepage des RDF sind nicht vorhanden. Die Fraport AG betreibt dagegen eine eigene [Homepage](#) über das Ausbauprogramm, auf der viele Informationen zum Thema zu finden sind. Diese Informationsseiten sind im Gegensatz zu den Ausbauseiten der Lufthansa sehr einfach zu finden. Bei Fraport wird sowohl das MV und dessen Ergebnisse beschrieben, als auch das RDF und dessen Zusammensetzung näher erklärt. Auf diesen Seiten sind Links zum MV und dem RDF vorhanden. (Eine Übersicht der Seiten, die ein Link zum RDF beinhalten, bietet [Tabelle 1](#) und [Tabelle 2](#) im Anhang 1).

Bezüglich der Besucherstatistik der Seiten liegen nur Informationen über das aktuelle Quartal vor, also der Zeitraum vom 1. Oktober 2001 bis heute. Informationen über frühere Zeiträume sind nicht mehr verfügbar. Die Anzahl der Besucher für diesen Zeitraum liegt bei 2.829, wobei 2.296 nur einmal und 533 mehrmals kamen. Die am häufigsten überweisenden Sites waren die Internetsuchmaschinen Google (364 Sitzungen) und WEB.de (129). An dritte Stelle der Sites, die Besucher auf die Seiten des RDF weitergeleitet haben, war die Internetpräsenz des MV (88). Die Suchmaschinen MSN.de (39), Lycos (35) und allesklar.de (25) sorgten für zusätzliche Weiterleitungen. Immerhin 28 Besucher der RDF Seiten kamen durch den Internetauftritt der Ausbaueegner Zukunft Rhein-Main (www.zukunft-rhein-main.de). Die meisten Besucher fanden jedoch ohne einen Link anderer Websites auf die Seiten des RDF (2.224).

Anzahl der eindeutigen Besucher	2.829
Anzahl der Besucher, die nur einmal kamen	2.296
Anzahl der Besucher, die mehrmals kamen	533

Am häufigsten überweisende Sites		
	Site	Sitzungen
1	Kein Verweis	2.224
2	http://www.google.de/	364
3	http://suche.web.de/	129
4	http:// www.mediation-flughafen.de/	88
5	http://search.msn.de/	39
6	http://suche.lycos.de/	35
7	[unknown+origin]	30
8	http://iesp.allesklar.de/	30
9	http:// www.zukunft-rhein-main.de/	28

IP/MV:

Die Domain der Web-Sites www.mediation-flughafen.de war während des Verfahrens auf das Projektbüro der Mediationsgruppe eingetragen und wurde in der IP auf die Hessische Staatskanzlei übertragen. Der Provider der Seiten wurde in der IP gewechselt und ist bis heute die Firma Xeneris.

Die für das RDF beschriebene Situation trifft/traf gleichermaßen auf die Seiten des MV und der IP zu. Die Inhalte wurden ausschließlich auf einem Server bereitgestellt und waren somit unabhängig von externen Quellen (evtl. tote Links). Auf Internetseiten anderer Akteure befinden sich sehr viele Verweise auf die Seite des MV, meistens jedoch nur allgemeine Links in den unzähligen und z.T. auch sehr umfangreichen Linksammlungen. Die Inhalte dieser externen Seiten sind kaum mit den zur Verfügung gestellten Informationen der MV-Pages vernetzt. Es wird demnach sehr selten auf ein bestimmtes Gutachten oder Ergebnispapier verwiesen. Die Seiten der Fraport AG zum Ausbauprogramm bieten eine der wenigen Ausnahmen. Hier stellten die Websites die

Geschäftsordnung des MV und das FAA-Kapazitätsgutachten zur Verfügung (Die Seiten haben sich Anfang Dezember verändert. Seitdem stellen die Seiten diese Gutachten nicht mehr zur Verfügung). Zudem bieten die Seiten allgemeine [Informationen](#) zum Mediationsverfahren und dessen Ergebnisse. Für nähere Informationen wird der Link zu den Seiten des MV angeboten. (Eine Übersicht der Seiten, die ein Link zum MV beinhalten, bietet [Tabelle 1](#) und [Tabelle 2](#) im Anhang 1).

Zu statistischen Angaben über die Besucher der Seiten des MV liegen nur die Anzahl der Sitzungen im Zeitraum Dezember 2000 bis November 2001 vor. Weitergehende Informationen werden vom Server nicht erfasst.

Monat	Besucher
Dez 2000	1.902
Jan 2001	2.366
Feb 2001	2.641
Mär 2001	3.008
Apr 2001	2.782
Mai 2001	2.733
Jun 2001	3.674
Jul 2001	1.842
Aug 2001	3.539
Sep 2001	2.833
Okt 2001	1.698
Nov 2001	1.028

3.) Wie und wo werden/wurden diese Informationen noch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (z.B. Tagespresse, Infoflyer, Broschüre, Mediationsbericht, etc..)?

RDF:

Informationen, die das RDF betreffen, werden grundsätzlich durch Presseinformationen an die Öffentlichkeit gebracht. Diese Presseinformationen werden an Nachrichtenagenturen, Fernsehen, Radio, Tageszeitungen und Magazine gesendet. Zeitgleich werden die Presseinformationen in das Netz gestellt. Da der Ausbau des Flughafens eine Thematik darstellt, die kontinuierlich von den Medien aufgegriffen wird, ist die Berichterstattung und somit die Erwähnung des RDF in den Medien permanent gegeben. Dabei sind es fast aus-

schließlich die Printmedien, die das RDF in der Öffentlichkeit bekannt machen. Darüber hinaus gibt es speziell zum RDF außer der Homepage kaum Informationsmaterial. Derzeit existiert als gedruckte Form nur ein Infoflyer, der über die Aufgaben und Ziele des RDF und des Bürgerbüros informiert. In Zukunft soll der Jahresbericht des RDF diese Lücke schließen, welcher die Arbeit des RDF ausführlich beschreibt und in Kürze veröffentlicht werden soll. Zudem ist ein Dialogbrief geplant, der viermal im Jahr an interessierte Bürger geschickt wird (postalisch und per Email). Die Versendung erfolgt dabei über eine Verteilerliste mit Namen von Bürgern, die im Laufe der Arbeit des RDF Interesse an Informationen über dieses Forum gezeigt haben.

Als wichtigste Informationsquelle für die interessierte Öffentlichkeit dient das Bürgerbüro in Rüsselsheim, das eigene Flyer zu bestimmten Sachthemen, aber auch Fremdmaterial (wie z.B. Kartenmaterial, Infoflyer) anbietet. Ein Bericht zur einjährigen Arbeit des Bürgerbüros ist vor kurzem erschienen, der auch im Internet abrufbar ist.

IP:

Während der Informationsphase wurde die Öffentlichkeitsarbeit im Vergleich zum MV wesentlich intensiviert. Es wurde eine neue Broschüre mit allgemeinen Kurzinformationen zum Abschluss des Verfahrens und mit einer einführenden Darstellung der Ergebnisse/Gutachten veröffentlicht. Diese Infobroschüre wurde per Postwurfsendung an ca. 200.000 Haushalte in der Region verschickt. Später wurde noch eine CD-ROM, die nahezu alle Ergebnispapiere, Gutachten und Qualitätssicherungen enthält, hergestellt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Im Dezember 2000 erschien die Dokumentation des MV (Hrsg: Mediatoren, Redaktion: Öko-Institut), die im Gegensatz zum Endbericht eher beschreibenden prozessualen Charakter besitzt. Zusammen mit dieser Dokumentation wurden zwei CD-ROMs mit dem gesamten Material des MV inklusive der „großen“ Gutachten herausgegeben. Während der Infophase war zudem ein gebührenfreies Bürgertelefon eingerichtet, unter dessen Nummer Fragen zum MV beantwortet wurden. Das Bürgertelefon wurde durch das IFOK betreut und erfreute sich sehr großer Beliebtheit. Beim Start des Bürgertelefons im Februar 2000 meldeten sich täglich 50 Anrufer. Zwischenzeitlich ging die Resonanz auf 20 Anrufer pro Tag zurück, stieg aber nach Zustellung der Infobroschüren an die Betroffenen wieder auf einen Tagesdurchschnitt von 30 Anrufen. Besonders häufig wurde die Fragen nach den zukünftigen Flugrouten und dem Termin der Entscheidung gestellt. Das

Bürgertelefon war bis zum Start des RDF freigeschaltet. Darüber hinaus konnten auch einzelne Gutachten bei dem Projektbüro der Mediationsgruppe zum Selbstkostenpreis bestellt werden.

In der IP fanden zahlreiche Informationsveranstaltungen statt, an denen die Ergebnisse des MV vorgestellt und diskutiert wurden. Die Veranstaltung „[Mediationspaket vor Ort](#)“ wurde im Auftrag der Staatskanzlei durchgeführt und diente der Vermittlung des Mediationsergebnisses. In der Region wurden zudem zahlreiche Informationsveranstaltungen von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen wie Gemeinden, Parteien, Gewerkschaften, Kirchen u.ä. durchgeführt (das IFOK informierte bei ca. 50 Veranstaltungen). Bis Mitte April 2000 beteiligten sich bei den Informationsveranstaltungen und zahlreichen Bürgerversammlungen insgesamt ca. 20.000 Interessenten.

MV:

Während des MV wurde die Öffentlichkeit durch die Presse und andere Nachrichtenmedien über das Mediationsverfahren informiert. Nach jeder Sitzung der Mediationsgruppe wurde die Presse über die Ereignisse und den aktuellen Stand des Verfahrens in Kenntnis gesetzt. Zudem wurde eine Infobroschüre „Das Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt“ als Kurzinformation veröffentlicht, die allgemeine Informationen über das Verfahren und die Vorgehensweise beinhaltete. Darüber hinaus stand das Projektbüro für Bürgeranfragen zu Verfügung. Nach dem Abschluss des Verfahrens wurde ein umfangreicher Mediationsbericht veröffentlicht, der die Arbeit des Verfahrens, dessen Ergebnisse und die Empfehlung der Mediatoren enthielt. Bis Mitte April 2000 wurde der Bericht 1.800 mal an interessierte Bürgerinnen und Bürger versandt.

4.) Waren/sind die Informationen im Netz umfangreicher/informativer, als die sonst veröffentlichten Informationen (wurde z.B. zu Hintergrundwissen oder zu ähnlichen Verfahren verlinkt)?

RDF:

Gegenwärtig kann davon ausgegangen werden, dass die Informationen im Internet wesentlich umfangreicher sind als die in den vorhandenen Printversionen. Auch die Veröffentlichung des Jahresberichtes wird an dieser Tatsache nichts ändern, da dieser auch auf der Homepage veröffentlicht werden wird. Zudem ist es kaum sinnvoll, in einer gedruckten Version die auf der Homepage vorhandenen Informationen, wie z.B. Redebeiträge von Experten oder Tagesordnungen der Projektteamsitzungen, zu veröffentlichen (mit Ausnahme einer CD-ROM).

Die ausführliche Linksammlung der RDF-Homepage beinhaltet Verweise auf verschiedene Internetseiten. Hauptsächlich wird auf Seiten von Mitgliedern des RDF verwiesen. Darüber hinaus bietet die Linksammlung auch Verweise zu Akteuren, die Informationsmaterial zum Thema Flughafenausbau Frankfurt oder Fluglärm im Allgemeinen bereitstellen. Auf die großen Tageszeitungen der Region wird ebenfalls verwiesen, die ausführliche Informationen in sogenannten „Specials“ zum Flughafen anbieten (z.B. FAZ, FR). Allgemeine Links zu dem Themenschwerpunkt Mediation und zu anderen Seiten, die einen Bezug zu Fluglärm, Flughafenausbau oder Mediation haben, werden aufgeführt.

Es muss jedoch bemerkt werden, dass auf den Seiten des RDF nur in der Linksammlung auf externe Seiten verwiesen wird.

IP:

Während der Informationsphase wuchs das vorhandene Informationsmaterial im Vergleich zum MV stark an und damit auch die im Internet bereitgestellten Materialien. Ähnlich wie auf den Seiten des RDF wurden auf der Website des MV eine Linksammlung für externe Websites mit verwandten Themen und Akteuren bereitgestellt. Dort gibt es auch Links zu sog. „Specials“ der Tageszeitungen. Im eigentlichen Inhalt der Seiten wird jedoch nicht auf externe Seiten verwiesen. Es kann somit festgehalten werden, dass die Informationen im Netz nicht umfangreicher waren als die sonst veröffentlichten. Vielmehr gab

es, vor allem in der Informationsphase, eine Parallelität zwischen Internetpräsenz und Printversionen.

MV:

Wie weiter oben bereits dargestellt, fand nur eine unzureichende Betreuung der Homepage des MV statt. Zudem waren die Informationen, die im Netz veröffentlicht wurden, nicht aktuell, teilweise auch fehlerhaft (falsche Links). Da während des MV jedoch kaum andere Informationsquellen als die Berichte der Tageszeitungen verfügbar waren, bot die Homepage zusätzliche allgemeine Informationen über das Verfahren. Der Inhalt der Internetpräsenz war kaum mit externen Seiten verknüpft, außer der angebotenen Linkliste.

5.) Waren/sind die Informationen der Öffentlichkeit früher zugänglich, als die sonst veröffentlichten Informationen?

Die folgenden Antworten auf die Fragen beziehen sich jeweils nur auf die Bürger. Die Informationen sind/waren den Mitgliedern des RDF/der Mediation immer früher zugänglich.

RDF:

Wie oben bereits beschrieben, sind der Öffentlichkeit die Informationen, die auf dem Internet bereitgestellt werden, wesentlich früher zugänglich als die sonst veröffentlichten Informationen – auch aus dem Grund, da viele Informationen derzeit nicht in anderer Form veröffentlicht wurden. Die Presseinformationen, die auch die Zeitungen erhalten, werden zeitgleich in das Netz gestellt und die Zusammenfassungen der Projektteamsitzungen werden wenige Tage später im Internet veröffentlicht und sind somit schneller verfügbar als auf anderem Wege. Viele der auf den Internetseiten angebotenen Informationen sind ausschließlich dort zu lesen, stehen also in gedruckter Form nicht zur Verfügung. Auf Anfrage können jedoch die Unterlagen auf postalischem Weg zugesandt werden, nachdem sie von der Geschäftsstelle des RDF ausgedruckt wurden. Vom Bürgerbüro bereitgestellten Informationen wie Adresslisten, Infoblätter über das Raumordnungsverfahren etc. können allerdings nicht durch das Internet abgerufen werden.

IP:

In der Informationsphase, nach dem Abschluss des Verfahrens, waren Materialien für die Öffentlichkeit sehr schnell verfügbar. In dieser Phase wurde es als oberste Priorität angesehen, die Informationen, die während des Verfahrens gewonnen wurden, möglichst schnell und transparent der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Um die Vielzahl der vorhandenen Materialien einfach veröffentlichen zu können, wurde eine CD-ROM erstellt, die fast alle Gutachten beinhaltet (wenige sehr umfangreiche Studien könnten auf die CD-ROM aufgrund Platzmangels nicht mehr gestellt werden). Da die CD-ROM auf HTML-Basis erstellt wurde, konnten die Inhalte einfach fast 1:1 in das Internet gestellt werden. Die Seiten des MV konnten im Zuge der Aktualisierung der Internetpräsenz während der IP sehr umfassende Informationen zum Ergebnis des Verfahrens liefern. Da die Informationen auf CD-ROM und auf den Internetseiten fast gleichzeitig der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wurden, bestand kein Informationsvorsprung des Netzes.

MV:

Wie bereits erwähnt, wurde der Server während des MV nicht fortlaufend aktualisiert. Hauptsächlicher Bestandteil der Homepage waren allgemeine Informationen über das Verfahren und deren Teilnehmer, die nicht ständig aktualisiert werden mussten. Während des Verfahrens waren Informationen der Öffentlichkeit nicht früher zugänglich, als die sonst veröffentlichten. Als der Bericht der Mediation zu Ende des Verfahrens erschien, wiesen die Seiten sogar ein großes Informationsdefizit gegenüber gedruckten Medien auf.

6.) Welche sonstigen Informations-Vorteile durch den Einsatz des Netzes im Rahmen des MV und des RDF zeigen/zeigten sich gegenüber konventionellen Medien?

An einen so komplexen Prozess wie das MV bzw. RDF, an dem sehr viele Akteure mit eher unterschiedlichen Ideen und Zielen beteiligt sind, ist eine gewisse Dynamik gekoppelt. Die grundsätzliche Meinung der Akteure im Prozess ändert sich kaum, aber in der aktuellen Diskussion spielen immer verschiedene und sich verändernde Blickpunkte eine zentrale Rolle. Um dieser Gegebenheit gerecht zu werden, benötigt man ein „schnelles“ und ein hinsichtlich der In-

halte veränderbares Medium (elektronische Medien), aber auch ein Medium, das aufgrund der komplizierten Sachlage Zugriffe auf grundlegenden Informationen (umfangreiche Gutachten) zulässt. Die Tageszeitungen können wohl dem Anspruch des veränderten Focus gerecht werden (im Moment wird z.B. stark über das Risiko des Luftverkehrs gesprochen), sie können jedoch nur eine bestimmte Menge an Informationen transportieren. Eine Dokumentation oder ein Bericht hingegen sind nach der Fertigstellung sehr unflexibel. Daher bietet sich für einen noch laufenden Prozess wie das RDF das Internet als Informationsmedium sehr gut an. Gutachten, oder aber auch Vorträge von Experten können sehr schnell und ohne großen Aufwand ins Internet gestellt werden, da diese Informationen meist auch schon in elektronischer Form vorliegen. Interessierte Bürger können so an der Entwicklung des Prozesses indirekt teilnehmen. Zudem spielt der Kostenaspekt hier eine sehr große Rolle, da die Veröffentlichung im Internet mit der eines Druckerzeugnisses kaum zu vergleichen ist. Auch für den interessierten Bürger bietet dieses Medium verschiedene Vorteile. Er kann sich sehr schnell und ohne großen Aufwand über die Punkte informieren, die ihn interessieren und kann zu diesen Punkten noch vertiefende Fachinformationen bekommen, welche in einem Bericht zu einem laufenden Verfahren nur eingeschränkt zur Verfügung gestellt werden können. Aufwendige Gutachten mit vielen Anlagen könnten durch eine Verlinkung des Dokuments transparenter und lesbarer gestaltet werden. Zudem könnten Gutachten und Expertisen mit externen Dokumentquellen verknüpft werden, z.B. mit einer Textpassage eines anderen Gutachtens. Durch die Veröffentlichung des vorhandenen Materials im Internet könnte es zu einer intelligenten Verknüpfung von Information kommen, womit der vernetzbare und erweiterbare Charakter des Internets voll ausgespielt werden würde. Eine Vernetzung der Informationen würde zu einer höheren Transparenz des Verfahrens führen und somit der hohen Komplexität des Sachverhaltes entgegensteuern.

II. Das Netz als Kommunikationsmedium

7.) Welche Möglichkeiten gab/gibt es für die Bürger, Fragen zum Verfahren und zu Inhalten beim MV und beim RDF interaktiv beantwortet zu bekommen (Durch wen? In welchem Zeitraum, ...)?

RDF:

Im Rahmen des RDF hat es für Bürger bisher noch keine Möglichkeit gegeben, sich Fragen interaktiv zum Verfahren beantworten zu lassen. Fragen zum RDF können jedoch per Email an das Bürgerbüro gesendet werden. Die Beantwortung der Email wird von Mitarbeitern der Geschäftsstelle innerhalb weniger Tage vorgenommen. Sollte es sich um komplizierte Sachfragen handeln, werden diese an die Experten des RDF weitergereicht. Zur Zeit kommen im Durchschnitt ca. 2 E-Mailanfragen pro Woche von Bürgern an das Bürgerbüro. Vor dem Sommer 2001 waren es noch 10 Mails pro Woche, da Emails an die Mediatoren an das Bürgerbüro weitergeleitet wurden. Diese Weiterleitung wurde im Sommer 2001 abgestellt (Der Email-Link wurde von den Seiten des MV mit dem Hinweis entfernt, dass das MV beendet ist und bei Bedarf das Bürgerbüro in Rüsselsheim kontaktiert werden kann). Bei den Emails handelt es sich zumeist um Anforderungen von allgemeinen Informationsmaterial, z.B. Karten der Flugrouten. Die Emails stammen sehr oft von Studenten, die sich mit der Thematik des Flughafenausbaus beschäftigen. Per Internet kommen sehr wenig Anfragen über Informationen zum Verfahren des RDF. Mehr Informationsanfragen über den Flughafenausbau kommen per Telefon. In der Anfangsphase des RDF wurden 20-30 Informationsgespräche zum RDF vom Personal des Bürgerbüros geführt, bei denen es hauptsächlich um Allgemeines zum RDF behandelt wurde. Derzeit erreichen das Bürgerbüro noch durchschnittlich 10-15 Anrufe von interessierten Bürgern pro Woche. Die Gespräche sind jedoch wesentlich intensiver geworden, da die interessierten Bürger sich mittlerweile sehr gezielt informieren wollen. Anfragen oder Diskussionsbeiträge per Post sind sehr selten und sind mit ca. einem Brief pro Woche zu beziffern. Die Möglichkeit einer interaktiven Dialogstunde wird von der Geschäftsstelle des RDF mittel- bis langfristig geplant. Bei den herkömmlichen Dialogstunden im Bürgerbüro in Rüsselsheim stehen Experten, die nicht notwendigerweise Mitglieder des RDF oder eines Projektteams sind, interessierten Bürgern Rede

und Antwort. Es wurde bereits angedacht, diese Dialogstunden auch auf das Internet zu übertragen, um noch mehr Bürgern die Möglichkeit einer Teilnahme an einer Dialogstunde anzubieten.

IP:

In der Informationsphase wurde ein [gebührenfreies Bürgertelefon](#) eingerichtet. Die Fragen wurden dann an Mitglieder des MV weitergeleitet und direkt beantwortet. Zudem wurden zwei Live-Chats mit dem Ministerpräsident Roland Koch durchgeführt, der Bürgerinnen und Bürgern Rede und Antwort stand ([siehe auch Frage 9](#)).

MV:

Während des MV wurde kein Verfahren benutzt, um Fragen interaktiv beantworten zu können. Es wurden jedoch, analog zum RDF, Fragen per Email von der Geschäftsstelle der Mediationsgruppe innerhalb kurzer Zeit beantwortet.

8.) Welche Möglichkeiten gab/gibt es für die Bürger, sich zum Thema MV und RDF mit anderen Bürgern auszutauschen (z.B. in Diskussionsforen, chatrooms, etc.)?

RDF:

Auf den Seiten des RDF ist ein [Diskussionsforum](#) installiert, das sich mäßiger Beteiligung erfreut. In den letzten zehn Monaten wurden 23 Foren zu unterschiedlichen Themen eröffnet, die zusammen über 90 Diskussionsbeiträge beinhalten. Das Forum wird zwar nicht „moderiert“, was zu einer gewissen Anzahl von nicht ernst gemeinten Äußerungen führt, jedoch ist auch die Menge der ernstzunehmenden Beiträge groß. Mehrere Beiträge sind länger und qualifiziert, was zu einer anspruchsvollen Diskussion geführt hat. Einige Diskussionsteilnehmer treten öfter im Forum auf, es hat sich z.T. auch so etwas wie ein harter Kern an Gesprächsteilnehmern gebildet. Die Zuordnung der Foren zu einzelnen Themen wirkt teilweise jedoch etwas konfus. Dies resultiert aus der Tatsache, dass die Teilnehmer die Möglichkeit haben, selbst ein Diskussionsthema zu formulieren. Das führt dazu, dass evtl. neue Diskussionsteilnehmer Schwierigkeiten haben, „ihr“ Thema in dem Forum zu finden. Ein Chatroom auf den Seiten des RDF ist nicht installiert und ist auch in naher

Zukunft nicht geplant. Es hat sich im Forum gezeigt, dass die einzelnen Beiträge z.T. sehr lang sind, und dass eine qualifizierte Onlinediskussion in Echtzeit dadurch schwer zu führen ist. Zum anderen ist das Interesse an einer Echtzeitdiskussion bisher zu gering, was sich an der nicht sehr hohen Beteiligung am Forum ablesen lässt.

IP:

Die Homepage der IP verfügte über vier unterschiedliche Diskussionsforen, deren Themen vorgegeben waren („Ausbau: Ja oder Nein?“, „Wenn Ausbau, welche Bahn?“, „Wie sind das Mediationsergebnis und seine Ergebnisse zu bewerten?“ und „Wie geht es weiter nach dem Ende des Mediationsverfahrens?“) Diese Foren wurden moderiert, wodurch nicht ernst gemeinte Beiträge herausgefiltert wurden. Es hat sich später gezeigt, dass die Anzahl von vier Foren hinsichtlich des mäßigen Interesses an der Diskussion zu groß war. Die Foren wurden dann aufgrund des Abschlusses des Verfahrens im Mai 2001 geschlossen. Momentan verweist ein Link auf das neu errichtete Forum auf den Seiten des RDF, das diese Diskussionen fortsetzen soll. Ein Chatroom war auch auf den Seiten der IP nicht eingerichtet, abgesehen von dem Chatroom für die Live-Chats mit dem Ministerpräsidenten ([siehe unten](#)).

MV:

In der Phase während des Verfahrens gab es auf den Websites nur ein unmoderiertes Diskussionsforum. Ähnlich wie auf den Seiten des RDF waren die Themen des Forums frei wählbar. Während des MV war kein Chatroom auf den Seiten eingerichtet. Es wurde auch kein Live-Chat mit einem Mitglied des MV durchgeführt.

9.) Welche Möglichkeiten bestanden/bestehen z.B. für die Bürger, sich direkt und intensiv mit einem Teilnehmer des MV bzw. des RDF auseinander zu setzen?

RDF:

Wie schon oben angesprochen, wird über eine Etablierung einer „interaktiven Dialogstunde“ nachgedacht. In diesem Rahmen könnten dann Mitglieder des RDF oder eines Projektteams interessierten Bürgerinnen und Bürger Rede und Antwort stehen. Diese interaktive Dialogstunde könnte entweder durch einen Live-Chat oder durch ein temporäres Diskussionsforum durchgeführt werden. Bis jetzt wurde jedoch eine solche Möglichkeit nicht angeboten, und etwaige Planungen beziehen sich auf einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont.

IP:

Nach Beendigung des MV konnten interessierte Bürger in zwei Live-Chats mit dem Ministerpräsidenten Roland Koch über das Verfahren und dessen Empfehlungen diskutieren. Die Diskussionen fanden Mitte März und Anfang April statt und dauerten jeweils eine Stunde. Der Chat wurde aufwendig moderiert, d.h. nicht ernstzunehmende und nicht angebrachte Beiträge wurden herausgefiltert. Offen gebliebene Fragen wurden später vom MP beantwortet und in das Netz gestellt. Die Chats waren mit ca. 50 Diskussionsteilnehmer gut besucht. Es hat sich gezeigt, dass eine moderierte Form des Chats sehr zeit- und personalintensiv ist.

Darüber hinaus wurden Live-Sprechstunden der Mediatoren über Telefon durchgeführt, um Fragen zum Verfahren und dessen Ergebnissen zu beantworten. Es wurden im April 2000 3 Telefonsprechstunden mit jeweils einem Mediator durchgeführt. Die Sprechstunden hatten die Schwerpunkte „Ökologie und Lärm“, „Das Mediationspaket und die nächsten Schritte“ sowie „Wirtschaft und Verkehr“. Diese Sprechstunden sollten auch im Internet stattfinden, was jedoch nicht realisiert wurde, da das Interesse den erneuten Aufwand nicht zu rechtfertigen schien.

Eine direkte Befragung einzelner Teilnehmer konnte während der Veranstaltungen „Mediationspaket vor Ort“ erfolgen, die in Offenbach, Mainz, Mörfelden-Walldorf und Kelsterbach stattgefunden haben. Dort wurden die Ergebnisse des Mediationsverfahrens anhand von Folienpräsentationen vorgestellt und die Auswirkungen einer möglichen Flughafenerweiterung für die jeweilige Umgebung erläutert. Die Besucher nutzten die Veranstaltungen um ihre

persönliche Betroffenheit und kritische Meinung mitzuteilen. Im Vordergrund der Diskussionen stand dabei die Lärmbelästigung der Bewohner.

MV:

Während des MV gab es für den Bürger keine Möglichkeit, sich direkt und interaktiv mit einem Teilnehmer des Verfahrens auseinander zu setzen.

10.) Gab/gibt es die Möglichkeit der Rückmeldung bzw. des Inputs in den Prozess durch die Bürger und wenn ja: wie wurde/wird er in den Prozess eingespeist?

RDF:

Im Rahmen des RDF wurde das Bürgerbüro als Schnittstelle zwischen dem Verfahren und der Bevölkerung eingerichtet. Die Aufgabe des Bürgerbüros besteht nicht nur darin, die Bürger über das laufende Verfahren zu informieren, sondern auch Anregungen von Seiten der Bevölkerung aufzunehmen und in das Verfahren einzuspeisen.

Oft wird von Bürgern die Möglichkeit gewählt, Fragen und Anregungen per Email an das Bürgerbüro zu senden. Die an das Büro eingegangenen Fragen und Anregungen werden entweder direkt von der Geschäftsstelle beantwortet oder sie werden dem RDF bzw. einem Projektteam vorgelegt und können dann von Experten diskutiert und beantwortet werden. Das Bürgerbüro beteiligt sich gegenwärtig auch nicht an der Diskussion im Forum der Homepage. Andere Kommunikationsformen via Internet zwischen Bevölkerung und RDF sind zur Zeit nicht geplant.

Eine andere „indirekte“ Form der Rückmeldung auf den Internetseiten des RDF ist in naher Zukunft geplant. Es soll eine Online-Umfrage eingerichtet werden, bei der Fragen an Bürger gerichtet werden, die den Ausbau des Flughafens betreffen. Ähnliche „Umfragen“ wurden auch schon während öffentlicher Veranstaltungen des Bürgerbüros durchgeführt und starteten dort anregende Debatten. Eine solche Umfrage auf den Internetseiten könnte zu weiteren anregenden Debatten im Diskussionsforum führen.

MV:

Im Gegensatz zum RDF fand beim MV keine so enge Verknüpfung zwischen Verfahren und Bevölkerung statt, da ein Input von Bürgern in das Verfahren

nicht institutionalisiert war. Trotzdem bestand für die interessierte Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich über das Verfahren zu informieren, z.B. über das Projektbüro des MV. Eine Einflussnahme auf das Verfahren konnte also nur indirekt vorgenommen werden; z.B. nahmen das Projektbüro oder die wissenschaftliche Begleitung Bürgeranfragen auf und schlugen dem MV evtl. Verbesserungsvorschläge vor. Anfragen an das Projektbüro konnten auch via E-mail überreicht werden.

Anhang 1**Tabelle 1: Webpages von Mitgliedern des RDF und deren Verweise auf die Seiten des RDF und MV.**

Institution	Verweis auf MV	Verweis auf RDF	Internetadresse
ADV	-	-	http://www.adv-net.org
ADL, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen	-	-	http://www.adl-bonn.de
BARIG e.V., Board of Airline Representatives in Germany e. V.	-	-	http://www.barig.org
<i>BUND, Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Hessen e. V.</i>	HP	-	http://www.bund-hessen.de
Bürgeraktion PRO Flughafen	I	I	http://www.pro-flughafen.de
BVg.FL, Bundesvereinigung gegen Fluglärm	HP	-	http://www.fluglaerm.de/bvf/links.htm
Deutsche Lufthansa AG	HP+P+I	-	http://www.lufthansa.com/dlh/de/htm/fokus/flughafenerw/argumente/mediation.html
DFS, Deutsche Flugsicherung	I	-	http://www.dfs.de/TO/TOP/body_das_mediationsverfahren_3_00.html
Ev. Kirchen in Hessen	I (Presseinfo)	I+HP(Presseinfo)	http://www.ekhn.de
Fraport AG	HP+I	HP+I	http://194.195.135.197/online/home/de/jsp/index.jsp
Hessischer Handwerkstag	-	-	http://www.handwerk-hessen.de/texte/index.htm
IHK, Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammern	HP	HP + I	http://www.frankfurt-main.ihk.de/kammer/ag/index.html
Katholische Kirche	-	-	http://kathweb.de/bistum-magdeburg/stadt/Hessen
Kommission zur Abwehr des Fluglärms Flughafen Frankfurt am Main	-	-	-
<i>NABU, Naturschutzbund Deutschland, Landesverband Hessen e. V.</i>	-	-	http://www.nabu-hessen.de
SDW, Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, Landesverband Hessen e. V.	I+P+HP	HP	http://www.sdwhessen.de/Hauptseite/hauptseite.html

Stadt Darmstadt	-	-	http://www.darmstadt.de
Stadt Dreieich	-	-	http://www.dreieich.de
Stadt Flörsheim	HP	-	http://www.floersheim-main.de/de/page353.htm
Stadt Frankfurt	-	-	http://www.frankfurt.de/sis
Stadt Hattersheim	-	-	http://www.hattersheim.de/das_mass/index.html
Stadt Hochheim	-	-	http://www.hochheim.de
Stadt Kelsterbach	-	-	http://www.kelsterbach.de
Stadt Mainz	-	-	http://www.mainz.de
Stadt Mörfelden-Walldorf	-	-	http://www.moerfelden-walldorf.de
Stadt Neu-Isenburg	-	-	http://www.neu-isenburg.de
Stadt Offenbach	HP	-	http://www.offenbach.de
Stadt Raunheim	-	HP	http://www.hessenet.de/raunheim
Stadt Rüsselsheim	-	-	http://www.stadt-ruesselsheim.de
ver.di, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft	-	-	http://www.verdi.de/landesbezirk/hessen
Vereinigung Cockpit e.V.	-	-	http://www.vcockpit.de
VhU, Verein hessischer Unternehmerverbände	HP	HP	http://www.vhu.de
WiDeMa e.V., Bürgerinitiative Wicker, Delkenheim, Massenheim	-	-	-

Anm.: Die Mitgliedschaft des BUND und des NABU ruhen zurzeit.

Tabelle 2: Seiten mit Links auf die Internetpräsenz des RDF und MV, Nichtmitglieder des RDF

Institution	Verweis auf MV	Verweis auf RDF	Internetadresse
Aktionsbündnis Offenbach gegen Flughafenausbau	HP	HP	http://www.offenbach-gegen-flughafenausbau.de
BI MainSpitze gegen Flughafenausbau	HP	-	http://www.bi.mainspitze.de
Bündnis der Bürgerinitiativen keine Flughafenerweiterung, Nachtflugverbot 22.00 – 6.00	-	HP	http://www.flughafen-bi.de
BI Mörfelden-Walldorf	-	-	http://www.bi-moerfelden-walldorf.de
Hessische Landesregierung	I	I	http://www.stk.hessen.de
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesent-	I(Presseinfo)	I(Presseinfo)	http://www.hessen.de/wirtschaft/homepage.htm

wicklung			
Hochheimer Initiative gegen Fluglärm - kein Ausbau	HP	-	http://www.hochheimer-gegen-fluglaerm.de
IGF, Interessengemeinschaft zur Bekämpfung des Fluglärms e.V.	HP	HP	http://www.ig-fluglaerm.de
IG-ökologischer Flughafen	HP	HP	http://www.ig-oeko-flughafen.de
Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Flughafen Frankfurt am Main	HP	I+HP	http://www.kag-flughafen-ffm.de
Planungsverband Frankfurt Region RheinMain	-	-	http://www.pvfrm.de
Pro Futura, Aktion gegen den Ausbau des Frankfurter Flughafens, Fluglärmbeschwerden, Erhaltung und Verbesserung unserer Umwelt	-	-	http://www.profutura.net
Zukunft-Rhein-Main, Initiative der Landkreise, Städte und Gemeinden aus dem Rhein-Main-Gebiet	HP	HP	http://www.zukunft-rhein-main.de
BI Raunheim	-	-	http://www.bi-fluglaerm-raunheim.de
Bürgerinitiative Luftverkehr Offenbach	-	-	http://www.bil-of.de

Anmerkungen:

HP:

Nur ein Verweis auf die Homepage/Startseite des

MV/RDF

I:

Erklärende Informationen über das MV/RDF (Pres-

seinfo: Infos sind in einer Pressemitteilung)

P:

Verweise auf bestimmte Seiten des MV/RDF (z.B.

Seite mit den Gutachten)